



3 1761 11970878 2

1
62
07
2



HOUSE OF COMMONS
CANADA

THE CANADIAN ENVIRONMENTAL PROTECTION ACT, 1999 – FIVE-YEAR REVIEW: CLOSING THE GAPS

Report of the Standing Committee on Environment and Sustainable Development

**Bob Mills, MP
Chair**

APRIL 2007

39th PARLIAMENT, 1st SESSION



The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9


**THE CANADIAN ENVIRONMENTAL PROTECTION
ACT, 1999 – FIVE-YEAR REVIEW:
CLOSING THE GAPS**

**Report of the Standing Committee on
Environment and Sustainable Development**

**Bob Mills, MP
Chair**

**APRIL 2007
39th PARLIAMENT, 1st SESSION**





Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto



<https://archive.org/details/31761119708782>

STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

CHAIR

Bob Mills

VICE-CHAIRS

Bernard Bigras
Hon. Geoff Regan

MEMBERS

Mike Allen
Nathan Cullen
Luc Harvey
Marcel Lussier
David McGuinty

Anthona Rota
Francis Scarpaleggia
Maurice Vellacott
Mark Warawa

OTHER MEMBERS WHO PARTICIPATED

Catherine Bell
Don H. Bell
Dennis Bevington
Steven Blaney
Hon. Scott Brison
Paule Brunelle
Blaine Calkins
Rodger Cuzner
Jean-Claude D'Amours
Patricia Davidson
Dean Del Mastro
Paul Dewar
Ken Epp

Mark Eyking
Hon. John Godfrey
Laurie Hawn
Mark Holland
Michael Ignatieff
Brian Jean
Hon. Marlene Jennings
Hon. Lawrence MacAulay
Luc Malo
Pat Martin
Christian Ouellet
Daniel Petit
Pierre Poilievre

Pablo Rodriguez
Denise Savoie
Mario Silva
Scott Simms
Lloyd St. Amand
Paul Steckle
Hon. Gilbert Thibault
Chris Warkentin
Jeff Watson
Blair Wilson
Borys Wrzesnewskyj

CLERK OF THE COMMITTEE

Justin Vaive

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service

Tim Williams, Sam Banks, Kristen Douglas

THE STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

has the honour to present its

FIFTH REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), and section 343 of the Canadian Environmental Protection Act, 1999, the Committee has studied the statutory review of the Act.

TABLE OF CONTENTS

PROLOGUE: THE STORY OF O ₃ , A PRECAUTIONARY TALE	1
INTRODUCTION	2
SCOPING THE STUDY	2
PROCEDURE	3
INTRODUCTORY OBSERVATIONS	4
TO OVERHAUL THE ACT OR NOT?	4
FLAGSHIP OR SAFETY NET?	5
THE OBJECTIVES OF CEPA 1999	6
KNOWLEDGE	7
MONITORING AND REPORTING	7
State of the Environment Reporting	8
INFORMATION GATHERING ON SUBSTANCES	9
Risk Assessment, Safety and Burden of Proof	9
Information Regarding the Domestic Substances List	12
Updating Data	13
Information Request Notices	14
Sharing Data	14
Other Jurisdictions' Decisions	15
Quality of Information and Assessments	15
Confidential Business Information	16
Improving the National Pollution Release Inventory	18
Biomonitoring	19
Complex Mixtures of Chemicals	20

It's Not Just Cancer: Subclinical Outcomes	21
Chronic Toxicity	22
APPLYING PRECAUTION	22
Mandating Precaution?	24
Improving Timelines	24
Taking into Account Vulnerable Populations	27
Taking Into Account Vulnerable Ecosystems	28
CONSUMER PRODUCTS	29
THE "IN-COMMERCE LIST"	30
<i>THE HAZARDOUS PRODUCTS ACT AND</i> <i>THE CANADIAN ENVIRONMENTAL PROTECTION ACT, 1999</i>	31
IMPLEMENTATION	32
VIRTUAL ELIMINATION	33
ACTION NOT PROCESS	35
POLLUTION PREVENTION	36
The Substitution Principle	38
INCREASING RESOURCES	39
PUBLIC PARTICIPATION	40
Consultation	40
Environmental Protection Action	40
INCREASING COORDINATION	41
Interdepartmental Coordination	41
Equivalency Agreements	42
The Canadian Council of Ministers of the Environment and the Canada Wide Standards	42
COMPLIANCE AND ENFORCEMENT	44

THE USE OF THE WORD “TOXIC” 45

CONCLUSION 47

LIST OF RECOMMENDATIONS..... 49

APPENDIX A: LIST OF WITNESSES 55

APPENDIX B: LIST OF BRIEFS 63

APPENDIX C: SUGGESTED TOPICS AND POTENTIAL
MEETING OUTLINE FOR THE REVIEW OF CEPA, 1999 67

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 71

SUPPLEMENTARY OPINION OF THE BLOC QUÉBÉCOIS 73

THE CANADIAN ENVIRONMENTAL PROTECTION ACT, 1999 — FIVE-YEAR REVIEW: CLOSING THE GAPS

PROLOGUE: THE STORY OF O₃, A PRECAUTIONARY TALE

There was a need to find a new chemical to replace the ammonia. The chlorofluorocarbons were great because they were chemically very unreactive. You could put them into a refrigerator and compress them, and when they expanded, they sucked the heat out of the fridge. Everyone thought that this was great.

Nobody at that time could ever have imagined that these chemicals could eventually have an impact on the ozone layer in the stratosphere. And how could they? Why would anyone have ever thought of that? There wasn't any knowledge about ozone destruction. It just wouldn't have come up. You had a problem that you wanted to solve, which was the problem of refrigeration. It was a tremendous breakthrough. It saved thousands of lives by introducing the freons instead of ammonia.

Dr. Joe Schwarcz
Director, Office for Science and Society, McGill University
Evidence, 21 June 2006

The above testimony regarding the history of CFCs and stratospheric ozone serves to highlight a number of points about chemical management. The first is that chemicals are extremely useful. Refrigeration is one of the greatest public health breakthroughs. It was brought about by knowledge of the effects of compressing and expanding gases, originally ammonia. But ammonia is highly toxic and was responsible for many deaths.

Chemists and engineers therefore searched for a solution and found it in CFCs. It barely needs mentioning that this was done with the very best of intentions. These chemicals solved the problem of ammonia toxicity, but, unbeknown to the scientists, caused another problem: the degradation of the stratospheric ozone layer. There was no base of knowledge from which chemists could have predicted that CFCs would react in the upper atmosphere with ozone. As monitoring and atmospheric chemistry became more powerful tools, ozone depletion was discovered, and the world reacted with one of the most successful international treaties, the Montreal Protocol.

If that were the complete story, one might feel comfortable with our abilities to solve problems as they arise. But it is not.

In 1995, Paul Crutzen won the Nobel Prize in chemistry. The following passage is from his Nobel lecture.

This brings up the nightmarish thought that if the chemical industry had developed organobromine compounds instead of the CFCs — or alternatively, if chlorine chemistry would have run more like that of bromine — then without any preparedness, we would have been faced with a catastrophic ozone hole everywhere and at all seasons during the 1970s, probably before the atmospheric chemists had developed the necessary knowledge to identify the problem and the appropriate techniques for the necessary critical measurements. Noting that nobody had given any thought to the atmospheric consequences of the release of Cl or Br before 1974, I can only conclude that mankind has been extremely lucky, that Cl activation can only occur under very special circumstances. This shows that we should always be on our guard for the potential consequences of the release of new products into the environment.

Paul Crutzen
My Life With O₃, NO_x And Other YZOX S
Nobel Lecture, 8 December 1995

In the case of stratospheric ozone, humans got lucky. If organobromine compounds had been chosen instead of chlorine based compounds, ultraviolet radiation would likely have bathed the globe throughout the 1970s. There would not have been time for knowledge from monitoring and atmospheric chemistry to help resolve the problem.

So this is a tale of precaution. We must accept that there will always be some level of risk and that decisions may have to be made in the knowledge that there will likely always be unknowns. However, though the risks may not be clear, the stakes can be very high.

The lesson here is that our system of chemical risk management is only as strong as the foundation of knowledge upon which it is built. We must always be aware that our knowledge base may not be complete, attempt to fill the gaps and act with appropriate caution.

INTRODUCTION

SCOPING THE STUDY

The House of Commons Standing Committee on Environment and Sustainable Development (the Committee) was given its order of reference for the review of the provisions and operation of the *Canadian Environmental Protection Act 1999* (CEPA 1999) on April 25, 2006 and it began its study on May 10 of that year.

CEPA 1999 is a large and complex act that has been in force for only 6 years. As such, the Committee began its study with three meetings designed to help it focus its examination. The topics and issues that it decided to study are listed in an Appendix to this report. There are many aspects, therefore, that the Committee did not examine in detail, in

particular Parts 6 to 9 of the Act (including all 8 Divisions of Part 7).¹ Though the Committee set out the scope of its study, it did not prevent witnesses from bringing up other issues from time to time, though not all representations are discussed in this report.²

It was clear from the brief scoping exercise that Part 5 of the Act, Controlling Toxic Substances, was, as one departmental official called it, “a crucial part of the Act.”³ It contains the sections of the Act that outline how a substance is assessed for its toxicity, as defined in the Act, as well as the regulatory authorities to manage them once assessed. It was also apparent that this Part of the Act was the focus of the greatest amount of concern from all stakeholders.

Most of the study, therefore, was spent examining Part 5 and its implementation. Other issues also received significant attention, most notably aspects of: Part 1, Administration; Part 2, Public Participation; Part 3, Information Gathering, Objectives, Guidelines and Codes of Practice; Part 4, Pollution Prevention; to some extent Part 10, Enforcement; and, Part 11 Miscellaneous Matters.

PROCEDURE

The study proceeded, as much as practicable, in a roundtable format whereby various stakeholders with potentially differing points of view were invited to discuss particular issues. The topics to be discussed were posted on the Committee website so that those interested in appearing or submitting briefs on specific topics could do so and prepare ahead of time, though the actual dates could not be determined far in advance. The format generally worked well, as the interaction of ideas allowed for rapid focusing on problems and where possible on common ground and solutions.

¹ Part 6: Animate Products of Biotechnology

Part 7: Controlling Pollution and Managing Wastes

Part 8: Environmental Matters Related to Emergencies

Part 9: Government Operations and Federal and Aboriginal Lands

² Representations may not have been included, for example, if they were outside of the scope of the study, or if they repeated a point of view already made. Testimonies cited were chosen to represent the proceedings as best as possible and to support the recommendations the Committee felt were needed.

³ Mrs. Cécile Cléroux, Assistant Deputy Minister, Environment Stewardship Branch, Department of the Environment, Evidence, 15 May 2006

INTRODUCTORY OBSERVATIONS

TO OVERHAUL THE ACT OR NOT?

When asked if CEPA 1999 was a success, one environmental group's response was "For us, and for our asthmatics, our learning disabled, our cancer victims, the answer is no."⁴ It was also pointed out by the same group that, by their estimation, pollution emissions were increasing and on the whole worse, on a per facility basis, than those in the United States, particularly around the Great Lakes Basin.

If this is the case, (see discussion on monitoring and reporting for further discussion) the question becomes, in the context of this review, what is the cause and is CEPA 1999 and/or its implementation part of the problem? While a definitive answer is not clear, it does not seem to be CEPA 1999 itself that is the problem.

The consensus was that the Act is comprehensive but contains many useful powers that have yet to be explored. As one witness quipped, "The act itself is quite a fine piece of legislation. That reminds me of the story about your kid has great manners; they've never been used."⁵

With very few exceptions witnesses generally agreed with the principle of this statement. CEPA underwent an exhaustive overhaul from its 1988 version after a lengthy and detailed review. The result was a statute five times longer than the original including authorities that the federal government had never previously had, some of which were also, according to the Departments of Environment and Health, unique in the world. It incorporated many relatively new concepts, such as sustainable development and the precautionary principle which had yet to be applied to chemicals management.

Given this, and the relatively short time since its coming into force, it is not surprising that a departmental official stated that "we completely recognize that we're still on a learning curve."⁶ Others went further:

The act is not fully implemented. There are sections or areas that are yet to be interpreted. Even those that have been interpreted and applied haven't been tested. There may be one or two examples, or the outcomes are still not clear. So it's very difficult to say what is working well, what isn't working well, and whether any shortcomings flow out of the legislative structure or flow out of the implementation.⁷

⁴ Dr. Kapil Khatter, Director, Health and Environment, Pollution Watch, Evidence, May 10, 2006

⁵ Mr. Bruce Lourie, President, Ivey Foundation (Toronto), Evidence, June 5, 2006

⁶ Mr. John Moffet, Acting Director General, Systems and Priorities, Department of the Environment, Evidence, May 15, 2006

⁷ Ms. Justyna Laurie-Lean (Vice-President, Mining Association of Canada), Evidence, May 17, 2006

As a result, the Committee is convinced that another drastic overhaul of CEPA is not only unnecessary, but could well be counterproductive. Introducing another set of learning curves to those that have yet to be completed would draw resources from all stakeholders and could stall progress on improving environmental and health protection. As was stated in testimony, "there's a price to be paid for even good change."⁸

A key problem identified in the lack of implementation of CEPA 1999, was the lack of funds. There are a few statutory obligations place on the government by CEPA 1999, including the categorization of the Domestic Substance List and a maximum 90 day assessment period for new substances after which they would automatically be available. These two obligations have apparently used considerable resources, leaving little for exploring imaginative and effective uses for CEPA 1999's other, non-obligatory authorities, a fact alluded to an a number of occasions by witnesses and departmental officials.

This does not mean, however, that it was not possible to identify improvements to the Act. This report concentrates on improving knowledge and implementation, but various important changes to the Act are also recommended.

FLAGSHIP OR SAFETY NET?

CEPA 1999 has been described as "one of the government of Canada's primary tools for achieving sustainable development and pollution prevention."⁹ Others called it the "backbone of Canadian environmental legislation."¹⁰

Given that many authorities under CEPA 1999 have rarely, if ever, been used, it is not clear to the Committee exactly what the government believes is the appropriate role for CEPA 1999. For instance, CEPA 1999 gives the government the authority to: make regulations controlling products containing toxic substances (never used); make interim orders regarding potentially dangerous substances (never used); require pollution prevention plans of industry (there have been seven notices requiring P2 plans); virtually eliminate persistent bioaccumulative and inherently toxic substances (only one, already not in commerce, added to the Virtual Elimination List); and, request information on substances the Minister suspects are, or could become, toxic (only limited use).

Presumably, if it is indeed the (not just a) primary tool, then the government would have appropriated the funds necessary for the authorities that CEPA 1999 to be explored more comprehensively. Others also pointed explicitly to the need to identify the role of CEPA 1999:

⁸ Ibid.

⁹ Government of Canada, "CEPA 1999: Focus on Issues", accessed January 15 http://www.ec.gc.ca/CEPARRegistry/gene_info/focus.cfm

¹⁰ Dr. Kapil Khatter (Director, Health and Environment, Pollution Watch), Evidence, 10 May 2006

In terms of our experience, one thing we note is that there does not seem to be a shared view among everyone about what is the role of CEPA. Some perceive it as a safety net. That expression has been used quite a lot. Others see it as a foundation that supports other legislation across jurisdictions, or as an overarching national legislation.¹¹

The Committee is of the opinion that CEPA 1999 is not just one of the government of Canada's primary tools for achieving pollution prevention, but it is *the* primary tool and it should be implemented and communicated as such.

That is not to say that it should trump other pieces of legislation. There are many other important Acts, such as the newly in force (June 28, 2006) *Pest Control Products Act* and the *Food and Drugs Act* that also play important roles in pollution prevention along with other less important ones such as the *Hazardous Products Act*.

All of these Acts form a type of legislative safety net within federal jurisdiction to protect the public and the environment from pollution in products as well as emissions and effluents. But CEPA 1999 should at least set the bar that these other Acts must meet and in some cases it could more efficiently play the role that others currently have. Any gaps in the safety net must be filled.

THE OBJECTIVES OF CEPA 1999

The Department presented a view of the Act that highlighted three objectives:

- Contribute to sustainable development by *preventing pollution*;
- *Promote coordinated action* across Canada to achieve highest environmental quality for [the] *health of all Canadians*; and,
- Manage risks from harmful substances; virtually eliminate releases of the most dangerous chemical.¹²

Since, according to some witnesses, emissions of pollutants are increasing rather than decreasing, there is but one provincial equivalency agreement¹³, and the virtual elimination provisions have yet to be implemented, even a cursory examination would suggest that at least some of the basic objectives of the Act are simply not being met. The

¹¹ Ms. Justyna Laurie-Lean (Vice-President, Mining Association of Canada), Evidence, May 17, 2006
¹² Government of Canada, "*Canadian Environmental Protection Act, 1999, What it is, what it does, how it works*," May 2006, submission to the House of Commons Standing Committee on Environment and Sustainable Development, emphasis in original

¹³ Equivalency Agreements are designed to avoid duplication and increase federal/provincial cooperation by allowing for federal regulations to be waived in a province if equivalent regulations exist there. An Agreement on the Equivalency of Federal and Alberta Regulations for the Control of Toxic Substances in Alberta was signed in 1994 under the previous version of CEPA.

rest of this report is about the specific issues that arose and were discussed, and how CEPA 1999 and its implementation can be improved so that these objectives are better met.

KNOWLEDGE

Whatever CEPA 1999's role is, it is clear that fundamentally the Act is about knowledge including:

- The quality and nature of it;
- Making decisions knowing that it is, and perhaps always will be, incomplete;
- Sharing it;
- Filling gaps in it; and,
- Monitoring and reporting it.

MONITORING AND REPORTING

The government does not have a monopoly on knowledge, but it should be a comprehensive source that people can trust. There is a lot of misinformation or incomplete information in the public domain that can be misinterpreted. In the context of toxic substances, the dangers of this are that people may live in a state of unnecessary fear, and this can lead to exploitation and "quackery." But more generally, monitoring and reporting are essential to the decision-making process.

Yet how can we make decisions, and how can we judge whether the act is working and what more we need if we don't have any information or good enough information for us and the public on whether the state of the environment is improving, where it is not improving, what needs to be done?¹⁴

¹⁴ Ms. Justyna Laurie-Lean, Vice-President, Mining Association of Canada, Evidence, May 17, 2006

State of the Environment Reporting

CEPA 1999 itself mandates the Minister of the Environment to:

Publish, arrange for the publication of or distribution through an information clearing-house

- (i) information respecting pollution prevention,
- (ii) pertinent information in respect of all aspects of environmental quality; and,
- (iii) a periodic report on the state of the Canadian environment.

The Committee was quite dismayed to learn that, perhaps because its priorities are elsewhere, the government has virtually abandoned the role of monitoring and reporting, and communicating in a comprehensive way, information on pollution and environmental and human health. In 1991 and 1996, the government produced large volume publications on the state of Canada's environment. Since then reports have become more regional and ad hoc, and other valuable efforts such as the Canadian Information System on the Environment are seemingly moribund. Departmental officials admitted they have a lot of work to do when it comes to reporting:

One of the things the department is not very good at, frankly, is we collect a lot of data and we're not very good at disseminating it and explaining it.¹⁵

The large volume reports were useful and all stakeholders called on the government to do a better job reporting on the state of the Canadian environment. The goals for both the 1991 and 1996 reports were to provide timely, accurate, and accessible environmental information, integrated with socioeconomic factors, to improve decision-making and support progress towards sustainability. They should be reinstated in manner suitable to today's technology that gives access to the data as well as analysis.

Recommendation 1

That the government publish biennially, in electronic and hard copy formats, a comprehensive state of the environment report to provide timely, accurate and accessible environmental information, integrated with socioeconomic factors, to improve decision-making and support progress towards sustainability.

¹⁵ John Moffet, Evidence, June 12, 2006

Communicating complex knowledge is not easy and, as was pointed out, it is a virtual sub-discipline of science requiring specialized training. Taking on this role requires great care, particularly when it comes to communicating knowledge about the effects of chemicals on people's health. This point was emphasized in testimony:

I think that as CEPA is implemented, one of the features has to be to communicate to the public just what this is all about. It takes a lot of thought to know just what kind of language to use in order to give the appropriate level of comfort to the public. It has to be such that you communicate to the public that things are being done. But no matter what, there are inherent risks. We do not live in a world where you can ever guarantee that things are risk free.¹⁶

The quality of reporting and assessments will depend on the quantity, quality and type of information being collected. Currently there are many gaps in the knowledge base regarding the toxicity of chemicals and Canadians exposure to them. For example, exposure assessments are limited as result of the lack biomonitoring studies and because the National Pollution Release Inventory is incomplete and not amenable to analysis. The quality of assessments, of the impact of releases of toxic substances and exposure to them on human and environmental health, is limited because of a lack of information regarding the effects of complex mixtures of chemicals and long-term chronic effects.

Closing these gaps will help Canadians to better understand the risks posed by chemicals. In addition, this would help reduce uncertainty and strengthen the knowledge base for the risk assessment process.

INFORMATION GATHERING ON SUBSTANCES

Risk Assessment, Safety and Burden of Proof

The term "burden of proof" is somewhat of a misnomer. For example, one recommendation was that "the burden of demonstrating safety should be with those wishing to introduce new chemicals or re-introduce banned chemicals."¹⁷

A literal interpretation of this statement might lead to somewhat perverse interpretations. First, absolute safety, in effect proving a negative, can never be demonstrated, and second it might seem a little like "putting the fox in charge of the hen house" to give industry the power to demonstrate safety. This of course cannot be what is meant. There are a number of ways of interpreting the "burden of proof" concept that distributes the burden (variously referred to as onus or responsibility) of the assessment process in different ways between the authorities and industry.

¹⁶ Dr. Joe Schwarcz, Director, Office for Science and Society, McGill University, Evidence, December 12, 2006

¹⁷ PollutionWatch brief, Consolidated Recommendations for the Review of CEPA, December 12, 2006

With respect to new substances or uses under CEPA 1999, the Ministers currently require industry to submit information on substances as defined in the regulations. Subsequently, the Ministers must assess the information to determine if the substance is toxic or capable of becoming toxic under the Act. Thus the onus is on industry to supply the information, and on the authorities to determine if the substance is toxic or capable of becoming toxic.

Since the term “toxic” is defined¹⁸ in the Act by a full risk assessment including both hazard and exposure, the Ministers are essentially tasked with determining a level of unacceptable risk. In the words of the Act, they must determine if the substance is, or *may* be, harmful or dangerous to human health or the environment.

Decisions are therefore based on how much and what kind of information is required and the height of the relatively subjective bar that the government sets that defines an unacceptable risk.

There was a recommendation that the burden of proof should be on industry to demonstrate the safety of substances. In reality, this is to some extent the flip side of the same coin to what is happening now. In this case, the Ministers would have to decide if industry has sufficiently demonstrated that the risks are acceptable. In either case, the Ministers would have to establish an acceptable level of risk.

The European Union’s recently approved (but not yet in force) “Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals” (REACH),¹⁹ was brought up as an example of “reversing the burden of proof.” REACH would put the responsibility on industry to perform tests, assess the risks and establish a management strategy for substances. It “is based on the principle that industry should manufacture, import or use substances or place them on the market with such responsibility and care as may be required to ensure that, under reasonably foreseeable conditions, human health and the environment are not adversely affected.”²⁰

In effect, a dossier of required information, assessment and risk management strategies will have to be submitted to authorities for the authorities to approve a registration. Authorities may perform a greater role for substances of more concern. There is also a suggestion that, as a result of REACH, enforcement measures will have to be increased.

¹⁸ S. 64: a substance is toxic if it is entering or may enter the environment in a quantity or concentration or under conditions that:

- (a) have or may have an immediate or long-term harmful effect on the environment or its biological diversity;
- (b) constitute or may constitute a danger to the environment on which life depends; or
- (c) constitute or may constitute a danger in Canada to human life or health.

¹⁹ Regulation (Ec) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of December 18, 2006, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2006:396:SOM:EN:HTML>, accessed February 28, 2007

²⁰ Ibid., paragraph 16

In Canada, changes to the *Pest Control Product Act* that came into force in June 2006 refer to the “burden of persuasion” (s 7. (6)).

During an evaluation,

(a) the applicant has the burden of persuading the Minister that the health and environmental risks and the value of the pest control product are acceptable;

The Pest Management Regulatory Agency (PMRA) interprets this as meaning that the applicant must provide the required information and has the onus of proof as to the acceptability of the pesticide's risks and value. In practice it means that an applicant must supply information and the PMRA is tasked with evaluating the information (in this case for health or environmental risks or the value of the product).

One suggestion was to apply this wording to CEPA 1999. The way in which this wording is being implemented by the PMRA is a similar distribution of onus that occurs for new substances under CEPA 1999. As such, the role of the Ministers in CEPA 1999 would remain to assess information supplied by industry and establish a level of risk that is acceptable. Addition of the PCPA wording regarding burden of persuasion would therefore only clarify what is essentially already happening.

For existing substances, however, the government has, until now, had the responsibility of identifying each substance of concern from amongst the 23 000 substances on the Domestic Substance List (DSL). Thus the onus has been on government to collect and analyse the data to show toxicity. It has done this through the Priority Substance List (PSL) process and through examination of international decisions. The PSL in particular has been a very slow and onerous route.

The government was also obliged within seven years to categorize substances on the DSL as to their potential for human exposure, and whether or not they are persistent (P), bioaccumulative (B) and inherently toxic (iT, together referred to as PBiT). This process was completed in September of 2006. Approximately 4 000 substances were identified as priorities.

The response, in December 2006, was to publish 200 high priority substances that would be added to Schedule 1 of the Act unless industry provides more information (see section on Timelines below). The information being requested, at least for the first batch of chemicals, relates to quantities and uses, and not to toxicity. The evaluation of the further information, if provided, will determine the response. They may be added to Schedule 1, the Priority Substances List or excluded from further action (s. 77 (2)).

For these 200 highest priority substances then, industry will essentially have to submit information that will persuade the government that the substances are safe or need more study, or else the substances will be added to Schedule 1 and further subjected to virtual elimination if they are PBiT.

The principle that industry should have the responsibility to persuade the government of the safety (in essence the acceptable risk) of substances, existing and new, is a good one and should therefore be written into the Act. It may not practically change the procedure for new substances, but it would place greater emphasis on safety and would guide further action on the remaining DSL substances. In particular, it would encourage the government to require information from industry on existing substances. Requests for information should not be restricted to quantities and uses, but should also include further toxicity tests if necessary.

The processes for assessing new and existing substances are different. Applying this concept to assessing substances under CEPA 1999 would therefore best be achieved by making it a principle of Part 5, leaving flexibility as to how it is implemented.

Recommendation 2

That the government amend Part 5 of CEPA 1999 to state that a guiding principle in controlling toxic substances is that industry has the responsibility of demonstrating, to the satisfaction of the Minister, that the risks of new and existing substances of concern are acceptable.

Information Regarding the Domestic Substances List

There were approximately 4 000 of 23 000 existing substances that were identified as priorities because they were persistent, or bioaccumulative and inherently toxic, or they posed a risk because of the extent of exposure to humans. Initially, 200 PBiT and high-exposure substances were identified as the highest priorities. There remain roughly 3 800 substances that were identified as substances of concern, 150 of which are essentially no longer in commerce and that will be treated as new substances.

There may, however, be many other persistent, or bioaccumulative or inherently toxic substances that may be of concern within the 19 000 remaining chemicals. These cannot be identified as “safe” simply because they were not identified in the DSL categorization.

And when we talk about reversing the burden of proof, it's important that we eventually have data on those substances to show that they are actually safe, because some of those substances that are in those 19 000 have skull and crossbones on them when they're in a container. They simply didn't happen to meet the specific criteria of categorization.

We need to continue to regard all the substances with some scepticism until we have enough evidence to show that they are safe.²¹

The evaluation of the remaining substances on the DSL will also have to take place in a prioritized fashion. While persistence remains an important aspect, it is also important to recognize that some substances are present in potentially harmful concentrations, not because they break down slowly in the environment, but because there is a continuous supply of them into the environment.

CEPA needs to consider that some pollutants arise from substances that are in use on a continual basis, high production volume chemicals, such as personal care products and pharmaceuticals. These are continually re-introduced into the environment, and as a consequence the supply continues to be replenished. Therefore the persistence is virtual and the notion of persistence needs to be revisited in the act.²²

Recommendation 3

That Environment Canada , in assessing chemicals on the DSL as well as any others yet to undergo an environmental assessment, recognize that chemicals may be persistently present because of their continuous release into the environment.

While the government must out of necessity prioritize the DSL results for further assessment, it must not close the door on requiring further information on the chemicals not identified in the categorization. In order to give meaning to the principle that a greater onus should be placed on industry, the government must be given freer hand to collect the data it needs.

Updating Data

One of the major problems with respect to the categorization of the domestic substance list was that the process was dependent on 20-year old data regarding manufacture, import and use of substances. Gaps in information led to a great number of substances being classified as uncertain or not classified at all.²³

²¹ Dr. Kapil Khatter (Director, Health and Environment, PollutionWatch), September 21, 2006

²² Dr. Gail Krantzberg (McMaster University, As an Individual), Evidence, December 12, 2006

²³ Dr. Richard Denison, Senior Scientist, Washington, D.C. Office, Environmental Defense (USA), October 19, 2006

Recommendation 4

That the government amend CEPA 1999 to ensure that information regarding manufacture, import and use of substances is updated on a yearly basis.

Information Request Notices

In order to increase the quality and quantity of information on the possible toxic properties of substances, the government should be given a freer hand to demand information. Currently, as a result of s. 72, the Minister can demand information under s. 71 only if he/she has reason to believe that the substance is toxic or capable of becoming toxic. Thus it is not clear if s. 71 could be used to request information on all substances that might be of concern. Section 46 can also be used for gathering information on substances on the Priority Substance List or that have not been deemed toxic as a result of current low exposure rates.

Recommendation 5

That the government amend s. 72 and s. 46 of CEPA 1999 in order that it may obtain information on any substances of concern so that decisions regarding substances are made on the most comprehensive data set possible.

Sharing Data

The task of information gathering is enormous. Many other countries are going through similar processes. In particular the European Union is about to implement its Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals (REACH) program where over 30 000 substances will need to be registered. While this program may be cumbersome, as some particularly in the chemical sector believe, it will no doubt generate a lot of data on existing substances.

Canada must do its best to obtain as much of this data as possible. According to some testimony, there are already sections of CEPA 1999 (s. 316) and REACH (cited as the Canada clause²⁴) that can be used to negotiate access to confidential information. This should be pursued with vigour. In addition, companies that must submit data to REACH regarding substances that are imported into Canada should be required to submit this data to Canada.

²⁴ Mr. Gordon Lloyd, Vice-President, Technical Affairs, Canadian Chemical Producers Association, Evidence, October 19, 2006

Recommendation 6

That, should REACH come into effect, the government immediately initiate negotiations toward an agreement to gain access to test data submitted under REACH that has been deemed confidential business information. In addition CEPA 1999 should be amended to require that information submitted to REACH on substances imported into Canada be submitted to Canadian authorities.

Other Jurisdictions' Decisions

There is currently authority under the Act (s. 75) for the Minister to cooperate with other jurisdictions (in Canada or the OECD) and that oblige him/her to review a decision of another OECD country, but only if the decision was to prohibit or substantially restrict a substance.

The Committee was told of the case of Australia whereby positive decisions of other countries could be accepted. This could be a valuable way of speeding up assessment processes and saving resources. But it must be done with care if the government chooses to take this route. Data from the assessment of a substance's hazard (inherent toxicity) should be valid for any country, but exposure levels can vary considerably. The overall risk assessment should therefore not be accepted. CEPA 1999 could give the powers to the Ministers to accept the test data from the hazard assessment of a jurisdiction from the OECD, whether from a positive or negative assessment.

Recommendation 7

That the government enter into negotiations with other OECD countries to exchange information respecting any substance of concern, and that CEPA 1999 be amended to this end if necessary.

Quality of Information and Assessments

If assessments are to be robust, the information must be of high quality and the assessment must be able to stand up to scrutiny. Using peer reviewed literature for information is paramount, as well as requiring industries that supply information to use accepted best laboratory practices. Generally, this is occurring but quality could be better assured by giving the government the power to request third party verification of data that it asks for, particularly under s. 46 and s. 71.

Recommendation 8

That the government amend CEPA 1999 to enable it to require third party verification of data provided by persons under s. 46 or s. 71 of the Act.

The quality of assessments is perhaps more difficult to quantify. There were some complaints that the process for new substances was too closed and not subject to sufficient review by people outside of the departments. Previous consultation had apparently identified the need to release to notifiers a full draft report of an assessment of a new substance or use.²⁵

The departments responded by stating that the assessments do undergo a peer review, but exactly what kind of process this entails was unclear. In addition, summaries of assessments of new substances are made available to notifiers. The Committee believes that the quality of assessments would be improved if the notifiers (for new substances) and stakeholders (for existing substances) were made aware of the contents of the complete draft assessment and were given a greater chance to comment. The Canada Gazette process is a minimal requirement to ensure transparency, but not all people are aware of it. Complete draft assessments of existing substances should be published electronically on the CEPA 1999 website, and complete draft assessments of new substances should be made available to notifiers for comment. The timelines for approval of new substances may need to be extended if this process is resource intensive.

Recommendation 9

That the government release complete draft assessments of new substances to notifiers and publish electronically complete draft assessments of existing substances, so that all stakeholders have a better opportunity to respond.

Confidential Business Information

The balance between releasing information regarding the toxicity of a substance and protecting confidential business information was discussed at some length. Currently, according to testimony, the chief manner by which information can be obtained is through the *Access to Information Act*. This is a rather onerous way of obtaining information on a subject of such importance as human health and potentially toxic substances.

It was pointed out that the Strategic Approach to International Chemicals Management (SAICM), recently completed through the United Nations Environment Programme, includes a declaration (the Dubai Declaration) that states "In making information available, information on chemicals relating to the health and safety of humans and the environment should not be regarded as confidential."²⁶

While this may indeed be the case, the sentence leading up to this in the same paragraph of the Dubai Declaration of the SAICM brings back the idea of there being a balance, and the paragraph therefore remains open to interpretation:

²⁵ Ms. Judith McKay, General Counsel, DuPont Canada, October 12, 2006

²⁶ Dubai Declaration on International Chemicals Management, paragraph 22

We will ensure that, when information is made available, confidential commercial and industrial information and knowledge are protected in accordance with national laws or regulations or, in the absence of such laws and regulations, are protected in accordance with international provisions.²⁷

Furthermore, Paragraph 21 of the Declaration states that signatory countries should facilitate public access to appropriate information. Allowing interested individuals to use the *Access to Information Act* to request information can not really be described as facilitating access to information. Any information pertaining to the health and safety of humans and the environment that would be available should be readily accessible on the CEPA 1999 registry.

CEPA 1999 does not define clearly confidential business information. The *Pest Control Products Act (PCPA)*, however, does define it, and clearly distinguishes it from confidential test data, though in both cases the *Access to Information Act (AIA)* is used as the bar against which to measure confidentiality.

The treatment of access to confidential test data under the PCPA is somewhat complicated. People may have access to, and copies of, any confidential test data that is set out in a regulation, though this regulation has yet to be promulgated. There is also a separate right, that the Minister is obliged to give, to inspect confidential test data electronically.

The right to inspect confidential test data shall be given to someone, provided that the person does not use it or enable others to use it for registering a pest control product (s. 43.(2)). While this may be the case, the PCPA also clearly states that nothing in it prevents the Minister from refusing to disclose information and test data under the AIA.

Under CEPA 1999, the Minister is obliged not to disclose any information that a person provides and requests to maintain confidential. CEPA 1999 then gives the Minister discretionary power to disclose some of this information under certain circumstances, or when s. 20 of the AIA would not prevent its disclosure.

Section 20 of the AIA ultimately governs access to confidential information in both the PCPA and CEPA 1999. In general, however, the PCPA makes access obligatory and then provides exceptions, while CEPA 1999 makes denial of access obligatory and then provides exceptions. The Committee believes that access to test data regarding human and environmental health is important, and CEPA 1999 should be rewritten to give access in a manner similar to the PCPA.

²⁷ Ibid.

Recommendation 10

That the government facilitate public access to appropriate information by amending CEPA 1999 to make disclosure of confidential test data mandatory in a manner similar to the *Pest Control Product Act*.

Improving the National Pollution Release Inventory

The National Pollution Release Inventory is an important source of information regarding releases of toxic substances into the environment. It is, however, very difficult to interpret over time and geographic region (particularly internationally).

Attempts have been made by groups such as PollutionWatch to analyze the data and publish the results. One such analysis that was of concern to the Committee was that, on a per facility basis, facilities in the Great Lakes Basin reporting to the National Pollution Release Inventory emitted an average of 93% more air pollution of known or suspected carcinogens than matched facilities that reported to the United States Toxic Release Inventory in 2002.²⁸

Unfortunately, though these attempts at analysis are useful at pushing the government to respond, they cannot be considered as an accurate picture of releases in Canada.

statistical analysis of the NPRI data is a particularly challenging undertaking. There are considerable concerns about interpreting the time-series data from the NPRI in a meaningful way. The NPRI, unfortunately, does not provide a comprehensive estimate of any pollutant emission in the country.²⁹

It is incumbent on the government to produce a report that tracks the data of the NPRI and that specifically discusses its limitations. The last annual report was released in 2004 regarding the 2002 NPRI data. It discusses to some degree the limitations of the NPRI and includes only limited analysis of the data.

NPRI data are essential to understanding Canadians' exposure to toxic chemicals and they should be analysed thoroughly and objectively with the results published on an annual basis. Such critical analysis should be used to strengthen the NPRI and the capacity to analyze it. To this end, cooperation between Statistics Canada and Environment Canada is essential, and the government should provide funding in order to make this possible.

²⁸ Environmental Defence, *Partners in Pollution: An Assessment of Continuing Canadian and United States Contributions to Great Lakes Pollution*

²⁹ Mr. Robert Smith (Director, Environment Accounts and Statistics, Statistics Canada), Evidence, June 12, 2006

Recommendation 11

That the government of Canada provide sufficient funding to enable cooperation between Environment Canada and Statistics Canada to:

- **Produce and publish an annual report critically analysing the results of the NPRI data including trends where possible; and,**
- **To ensure that the quality of NPRI data collected are continually improved to better inform Canadians and help strengthen policies to prevent pollution.**

It should be noted that planned changes to the Toxic Releases Inventory of the United States have been criticized as lowering reporting requirements.³⁰ If these changes do take place, one of which was recently announced, Canada should not follow suit.

Biomonitoring

Nowhere is the information gap more evident than with respect to the quantities and trends in body-burden of synthetic chemicals. Biomonitoring studies, wherein blood and/or urine samples are taken to establish levels of synthetic chemicals and to monitor them over time, is particularly important in establishing policy direction as well as monitoring success in pollution prevention.

Without a doubt, the absence in Canada of programs like systematic biomonitoring, which many other jurisdictions have, limits our ability to speak to meaningful outcomes.³¹

In the absence of such monitoring and reporting, other groups have filled the vacuum, which they themselves acknowledge is unacceptable:

Frankly, it's bizarre that the government of the United States and governments all over Europe have tested hundreds of their citizens, and it falls to a Canadian charity to do this rather than the federal government.³²

The Committee learned in its deliberations that Health Canada was planning a one time biomonitoring study of 5 000 Canadians. This study is a good start, but studies such as this must be on-going to establish trends in the body-burden of Canadians.

³⁰ See for example "AGs Back Public's Right to Know, Oppose EPA Effort to Weaken Toxics Reporting" Press Release, New York State Office of the Attorney General, January 13, 2006 http://www.oag.state.ny.us/press/2006/jan/jan13a_06.html

³¹ John Moffet, Evidence, June 12, 2006

³² Mr. Rick Smith (Executive Director, Environmental Defence, PollutionWatch), June 12, 2006

Knowing that there are chemicals in Canadians, as inevitably will be discovered, does not mean that they pose a serious health risk, but without knowing trends in body-burden it is next to impossible to make well informed policy decisions. It is important enough to make it a legislative requirement of CEPA 1999.

Recommendation 12

That CEPA 1999 be amended to oblige the Ministers to put in place a permanent biomonitoring study that is representative of the Canadian population, including vulnerable populations.

The results of such testing, as Dr. Schwarcz intimated, must be carefully interpreted and communicated to the public. While the Committee appreciates the fact that PollutionWatch performed its studies and that it admits that they are small and unscientific, it is also concerned that the general public will get the impression that there are definitive and negative health outcomes as a result of the chemicals being present.

The associated worry may have a greater impact than the chemicals themselves, leading to the exploitation of this fear through, for example the sale of “quack” cleansing technologies. That is not to diminish the importance of the fact that the chemicals are there, and it is an issue that should be addressed (and monitored).

The Committee and many witnesses were pleased to see the current government set up a website³³ devoted to chemical substance information. While it is a start, the website must be made much more comprehensive and a concerted effort must be made to provide information that is objective and neutral that will give concerned members of the public greater confidence in its reliability.

Complex Mixtures of Chemicals

As was pointed out, there are tens of thousands of chemicals in use. There is always the possibility that they could interact to produce effects that they would not produce in isolation. But it is impossible to comprehensively analyze all combination of chemicals. One concern is that mixtures of chemicals with similar actions may have a combined effect. It may be possible, therefore, to take these chemicals into account based on their potential for similar action. While attempts to do so are occurring, other Acts include explicit language directing such analysis to take place. In assessing pest control products, the *Pest Control Products Act* for instance states that:

“the Minister shall [...] consider [...] cumulative effects of the pest control product and other control products that have a common mechanism of toxicity. (s. 7(7)(b)(iii))

³³ <http://www.chemicalsubstanceschimiques.gc.ca/en/index.html>

It will never be possible to look at all combinations of chemicals and as was pointed out, it is often difficult to identify common mechanisms of toxicity (ethanol, for instance being very similar to methanol but much less toxic). However, more should be done to determine the potential for mixtures of chemicals to harm the environment and human health. CEPA 1999 already directs the Ministers to conduct research on hormone disrupting substances (though the results of this obligation were less than obvious in the review), and it should also direct them to do the same on mixtures of chemicals.

Recommendation 13

That the government:

- **Amend CEPA 1999 to oblige the Ministers to perform research into the effects of complex mixtures of chemicals on human and environmental health;**
- **Use s.46 and s.71 to require industry to submit information on the effects of complex mixtures; and,**
- **Require information on the cumulative effects of substances with a common mechanism of toxicity in the New Substances Notification Regulations where there is reason to believe that such environmental or human exposures may occur.**

It's Not Just Cancer: Subclinical Outcomes

Much of the risk assessment process in the past has been aimed at identifying levels of substances that cause easily identifiable outcomes such as cancer. These outcomes are clearly of concern to Canadians and must remain so. But as the Committee learned, incidences of cancer may not be the primary concern from exposure to chemicals. In fact, environmental exposure to chemicals may well be low on the priority list of public health risks that need to be addressed with respect to cancer.

Other outcomes are also difficult to assess but could be even more insidious. It was pointed out that the effects of mercury on IQ from *in utero* exposure could sufficiently shift a population's IQ distribution to significantly increase numbers of handicapped children and decrease the number of those that are gifted, inflicting substantial societal cost.³⁴

Because of the potential for widespread subclinical effects on development, developmental neurotoxicity studies should be critical in assessing risks of substances. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) has developed draft standard developmental neurotoxicity tests, and the United States EPA Neurotoxicity Risk Assessment Guideline was published in 1998. There is no obvious requirement under

³⁴ Dr. Gail Krantzberg, Professor and Director, Dofasco Centre for Engineering and Public Policy, McMaster University, Evidence, June 21, 2006

the New Substances Notification Regulations of CEPA 1999 for such tests. It is the Committee's opinion that developmental neurotoxicity tests should be included as standard requirements for notifiers of new substances, and that existing substances should be more closely examined for these effects.

Recommendation 14

That the government add developmental neurotoxicity tests to those required in the *New Substances Notification Regulations* and that such tests also be applied to existing substances of concern.

Chronic Toxicity

A number of interveners also noted that there is a lack of information on the chronic effects of long-term exposure to chemicals. Current test requirements in the New Substances Notification Regulations do not require studies to examine the chronic effects of a substance. In some cases, mammalian repeat dose experiments are required, though the duration is only of "at least 28 days." The new REACH requirements will mandate tests of up to 90 days in some cases.

Guideline 452 of the OECD Guidelines for Testing of Chemicals, "Chronic Toxicity Studies," requires tests to be of 12 months duration. The Committee believes that "chronic toxicity studies" as defined in the OECD Guideline 452 should be made mandatory for all substances deemed to be persistent or that are high production volume and therefore persistently present in the environment, whether existing or new.

Recommendation 15

That the government make it a requirement for producers of new and existing substances deemed to be persistent or high production volume to perform chronic toxicity studies on these substances according to OECD Guideline 452, and submit the results to the Ministers as part of the risk assessment.

APPLYING PRECAUTION

One of the key principles of the Act is the Precautionary Principle. It is mentioned in the preamble, but more importantly in the Administrative Duties section where it states that the government is obliged to apply it. It is defined in the Act in the manner of the Rio Declaration:

Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.

The Rio definition has been used so often it is all too easy for it to simply roll off the tongue without giving much careful thought as to what it means, though it is essential to the Act.

The precautionary principle cannot be interpreted to require certainty of no harm. However, the question becomes somewhat mixed up with the burden of proof debate as to whether or not it should be the responsibility of the government to show harm versus the responsibility of industry to prove that they are safe. The latter cannot be accomplished, but it should also not be necessary for the government to show with certainty that there will be harm.

A rewording of the precautionary principle could help interpret its meaning within the context of CEPA 1999. The interpretation of Horace Krever, of the Commission of Inquiry on the Blood System in Canada, was read into the record, and the Committee believes that it can serve as a useful guide:

Where there is reasonable evidence of an impending threat to public health, it is inappropriate to require proof of causation beyond a reasonable doubt before taking steps to avert the threat.

The government has published a document entitled *A Framework for the Application of Precaution in Science-based Decision Making about Risk*. One of its guiding principles is that “precautionary measures should be proportional to the potential severity of the risk being addressed and to society's chosen level of protection. There is [therefore] an implicit need to identify, where possible, both the level of society's tolerance for risks and potential risk-mitigating measures.”

How does a government decide a society's tolerance for risk? People in general likely do not spend much time thinking about risk in any kind of comprehensive or well informed manner, despite the odd headline in newspapers. They almost certainly do not vote based on the perception of one party being more cautious than another. There is therefore little incentive for government's to put much effort into analyzing the public's perception of risk.

Consequently, there is room here for a degree of leadership on the part of the government.

In Europe, governments have clearly applied the precautionary principle more rigorously than in Canada, as is the case with their decision on phthalates and polybrominated diphenyl ether flame retardants. In the United States, the precautionary principle is not written into laws, but the government there has also taken action on some substances long before Canada.

Though any risk assessment must be based on science, there is a significant ethical element to any decision regarding final decisions.³⁵ How much evidence of harm will a government need before it acts to avert it? Such decisions are not easy and depend to a large extent on the precautionary leanings of the government of the day, as well as the political will to take action. The cautionary tale of stratospheric ozone alone should provide incentive enough to take decision-making very seriously and very cautiously.

Mandating Precaution?

While acting in a precautionary manner will always depend on the political will to do so, there were many suggestions about how to make the Act more precautionary by increasing the number of mandatory actions under it.

It's precisely because of the various stages in the Act where we don't have tailoring of what to do and when, in respect of the most dangerous substances, that we need to be more specific about how to implement precaution. It doesn't mean, for example, plugging in that word "precaution" at every one of those stages, but being more mandatory at different stages. It's the tailoring of discretion, as I was talking about earlier, that would best achieve the more mandatory taking of precautionary measures throughout the act.³⁶

The following sections summarize some of these suggestions.

Improving Timelines

Various stakeholders suggested that one way to force the government to be more precautionary is to insert mandatory timelines where there is now discretion. The argument was made repeatedly that the only reason that the Domestic Substances List (DSL) categorization was completed was that there was a mandatory timeline associated with it. Since this is one of the few unequivocal successes of CEPA 1999, then perhaps timelines may induce even more action.

In and of itself, the categorization process could be seen as a precautionary act; however, it is what happens subsequently that will determine if it is in fact so. Similarly, if mandatory timelines were installed at every discretionary phase of the Act, they would almost certainly be met, but without political will to be cautious, and certainly without resources, decision making could very well suffer and could be less precautionary. Departmental officials brought this point home:

What I'm essentially trying to say is that if you give me a timeframe of six weeks, six months, or six years, we will complete it in that time. That is our job. What increases as the time shortens is the amount of variability or uncertainty in an evaluation. With more

³⁵ Paraphrasing Dr. Gail Krantzberg, McMaster University, As an Individual, Evidence, December 12, 2006
³⁶ Mr. Hugh Benevides, Counsel, Canadian Environmental Law Association, Evidence, June 5, 2006

time, we have the ability to do more scientific research and arrive at more certainty. With less time, if the information is not available, then we have more uncertainty that has to be introduced into the evaluations.³⁷

The timelines of most importance seemed to be for substances identified for further screening during the categorization of the DSL. One recommendation was for all those substances identified as PBiT to be placed on Schedule 1 unless industry could demonstrate no harm. Another was to prioritize the top 500 eco-toxic PiT and BiT substances as well as the top 100 human health toxic substances, and apply a two year deadline for a screening to take place and a five year total for a management plan to be in place.³⁸

The results of the DSL categorization, and what the government intends to do about it, were released the week before the end of the Committee's deliberations. The key action was to identify 200 of the highest priority substances (PBiT and high exposure) and set in motion a process to perform screening assessments on them as required in CEPA 1999.

The timelines for the assessments are that every three months the government will publish a notice requiring information on 15 of the 200 substances. Industry will have six months to provide such information or the substances will be added to Schedule 1. If information is supplied, the Ministers have six months to assess it after which a two month public consultation period will be opened on the results of the screening assessment and the Ministers' proposed decision under s. 77 (2) to:

- Take no further action;
- Add the substance to the Priority Substance List (PSL); or,
- Add the substance to Schedule 1 and the Virtual Elimination List if required.

The Ministers have another six months to publish their final recommendation and a proposed risk management strategy.

Thus the timeline for a screening has been set at essentially 20 months from the request for information to the publication of a recommendation and proposed risk management strategy, should action be required. However, there remains the option to take no further action or to add the substance to the PSL. The PSL assessment process is essentially open ended, with timelines only applied after the assessment is finished.

³⁷ Mr. Paul Glover, Director General, Safe Environments Programme, Department of Health, Evidence, October 17, 2006

³⁸ Pollution Watch, "Reforming the *Canadian Environmental Protection Act 1999*" Submission to the Committee, June 2006

It will also take over three years³⁹ to finish publishing notices for the 200 substances and another year and a half (maximum) to publish the last risk management plan. There remain 3800 substances identified in the DSL categorization as priorities and others that may be of concern but did not meet the specific criteria of the categorization. Interjurisdictional data sharing will be essential to assess all of these substances (see sections above on Data Sharing).

There are some reasonable timelines in this approach, but the final analysis of whether or not the categorization process and screening have been sufficiently precautionary will depend, as discussed above, on how the final decisions are made. One option remaining, is “No further action in respect of the substances” (s. 77 (2) (a)) as long as industry submits data.

Other processes in the Act have indeed taken an exorbitantly long time, a point which was driven home in the 2002 Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development. From listing of trichloroethylene on the Priority Substance List (PSL) to the publication of its management regime, took over 13 years.

The government has stated that it can perform screenings in 20 months. Perhaps under other circumstances more time may be required, but two years should be enough.

Should the government choose to use the PSL, the Committee is of the opinion that there should be a three year time limit from the time of decision to use the PSL to publication and the commencement of implementation of a risk management plan, though there may have to be exceptions if the results are appealed to a review board. With the addition of a two year screening, this would effectively mean that 5 years would be required for a screening to the beginning of the implementation of a risk management plan after a PSL assessment.

Recommendation 16

That the government amend CEPA 1999 to ensure:

- **In the case of a screening that determines a substance to be toxic, a timeline of two years from the beginning of the screening assessment to the commencement of an implementation plan; and,**

³⁹ 15 substances every three months is 60 per year and 180 in three years.

- In the case of a screening that determines the need for a full Priority Substance List assessment, a timeline of five years from the beginning of the screening assessment to the commencement of an implementation plan.

Taking Into Account Vulnerable Populations

One way of integrating a precautionary approach into the Act is to make it mandatory to take into account vulnerable populations in the risk assessment process. Numerous witnesses highlighted the need to take into account vulnerable populations, particularly children. The risk assessment process already does take into account vulnerable populations, but it is unclear exactly how such information is, in fact, taken into consideration. It should be made explicit in the Act, particularly given concerns regarding subclinical effects from developmental toxicity.

There was some hesitancy on the part of some witnesses to take into account vulnerable populations.

If vulnerable subgroups are explicitly considered in the act, it will likely lead to greater precaution, because data are often lacking. I would prefer to fill data gaps to reduce the uncertainty in the decision-making process rather than build into the act an allowance for greater uncertainty with unknown risk benefits. We need decisions that are based on better knowledge.⁴⁰

To obviate the need for an extra safety factor, better information is needed, particularly regarding developmental neurotoxicity. The Committee has already made recommendations with respect to information. Filling data gaps is preferable but not always possible. While the Committee recognizes that there are differing points of view, it believes that the need for greater precaution, particularly in products that are designed for use in or around homes or schools, is justified.

Application of CEPA 1999 to better protect children is important, but can only have a limited effect, particularly given the wide range of the important public health factors that impact them. When asked specifically about how to protect children, one witness responded by saying that addressing child poverty is the number one action that should be taken.⁴¹

Most of the instigation for taking into account children came from activity in the United States, particularly the *Food Quality Protection Act*. This Act made it a requirement to add, under certain circumstances, a ten fold safety factor for children.

⁴⁰ Dr. Roger Keefe, Imperial Oil Limited, Evidence, November 6, 2006

⁴¹ Kathleen Cooper, Researcher, Canadian Environmental Law Association, Evidence, November 6, 2006

The *Pest Control Products Act* includes such language under section 7 (7):

(7) In evaluating the health and environmental risks of a pest control product and in determining whether those risks are acceptable, the Minister shall [...]

(ii) apply appropriate margins of safety to take into account, among other relevant factors, the use of animal experimentation data and the different sensitivities to pest control products of major identifiable subgroups, including pregnant women, infants, children, women and seniors, and

(iii) in the case of a threshold effect⁴², if the product is proposed for use in or around homes or schools, apply a margin of safety that is ten times greater than the margin of safety that would otherwise be applicable under subparagraph (ii) in respect of that threshold effect, to take into account potential pre- and post-natal toxicity and completeness of the data with respect to the exposure of, and toxicity to, infants and children unless, on the basis of reliable scientific data, the Minister has determined that a different margin of safety would be appropriate.

If such actions are already taking place, there is no reason for this language not to be written into CEPA 1999, if they are not, then CEPA 1999 must be amended to require them.

Recommendation 17

That CEPA 1999 be amended in the preamble to include recognition of the need to protect the most vulnerable in our society, particularly children, and that Part 5 be amended to include language similar to the *Pest Control Products Act*, directing that consideration of vulnerable groups take place in the risk assessment process, including an extra ten-times safety factor for children where appropriate.

Taking Into Account Vulnerable Ecosystems

Quite a few interventions and briefs recommended that CEPA 1999 be amended so that areas of national or international environmental importance that are threatened by toxic substances be protected. The region most often cited was that of the Great Lakes Basin. It was suggested that a new section of the Act be created to protect this region.⁴³

⁴² An effect that occurs above a generally accepted minimum dose (or threshold). Threshold substances include chemicals that cause cancer but do not damage DNA (non-genotoxic carcinogens) and chemicals that do not cause cancer or for which there is insufficient data on carcinogenic potency (sometimes called "non-carcinogens"). (Health Canada, Decision-Making Framework for Identifying, Assessing, and Managing Health Risks — August 1, 2000)

⁴³ PollutionWatch, Reforming the *Canadian Environmental Protection Act*, Submission to the Parliamentary Review of CEPA 1999, June 2006

There can be no question that the Great Lakes are of national and international importance and that they are subject to inputs of a great many chemicals. They are indeed in need of special protection and rehabilitation.

Various international and national agreements, in particular the *Great Lakes Water Quality Agreement* (GLWQA) and the *Canada-Ontario Agreement*, are being implemented in order to protect and clean up the Great Lakes. These are both in a state of flux as the GLWQA is currently under review. The Committee hopes that the governments of Canada and the United States renew vigorously their efforts to protect the Great Lakes, and that they follow-up on the recommendation of the International Joint Commission that the two federal governments replace the current GLWQA with a shorter and more action-oriented document, and that they do so swiftly.

In line with the general approach that major changes should be avoided, taken by the Committee regarding the review of CEPA 1999,, it is not recommending that a new section be added to the Act specifically referring to the Great Lakes. In addition, CEPA 1999 already has provisions that allow for regulations to “be made applicable in only a part or parts of Canada in order to protect the environment or its biological diversity or human health” (s. 330 (3.1)). The Committee recommends that the government fully explore its options under this section to better protect the Great Lakes Basin and any other vulnerable ecosystems in Canada..

In addition, in a similar manner to the recognition of the need to protect vulnerable groups, a paragraph should be added to the preamble referring to the need to protect vulnerable ecosystems, in particular the Great Lakes Basin.

Recommendation 18

That the government amend CEPA 1999 to add an additional paragraph to the preamble recognizing the need to protect vulnerable ecosystems and that it explore fully its options under s. 330 (3.1) to create regulations with limited geographical application in order to protect the Great Lakes and any other vulnerable ecosystems in Canada.

CONSUMER PRODUCTS

Proper management of consumer products is a very important issue, since many exposures to chemicals come through the release of those products at home. Multiple issues regarding consumer products were raised with the Committee, and it would seem from the testimony that this is the area most at risk of falling through the gaps in the legislative safety net.

Various chemicals in commerce that have been approved for human use under the *Food and Drug Act* have not had an environmental assessment of any sort. Some consumer products, such as mercury thermometers, are still on the market even though at face value they seem to be tailor-made for removal. Similarly, lead seems to be prevalent in any number of consumer items even though only marginally more expensive substitutes are available. Various suggestions were made to close the gaps regarding exposure to toxic substances from consumer products.

THE “IN-COMMERCE LIST”

The Domestic Substances List (DSL) is a list of all substances in commerce or manufactured in Canada between January 1, 1984 and December 31, 1986. These substances were subject to the categorization process of CEPA 1999 and those of concern will be further subjected to a screening. All other substances are considered new and must undergo an assessment under the New Substances Notification Regulations (NSNR).

However, substances in products approved for human use under the *Food and Drug Act* that were in commerce between January 1, 1987 and September 13, 2001, though technically new substances under CEPA 1999, have not yet been subject to the NSNR pending decisions on how to assess them. This list of substances has no legislative basis but it has been termed the “In Commerce List”(ICL).⁴⁴

The regulatory regime for the new substances that are covered by the *Food and Drug Act* seems to be satisfactory to the stakeholders. In contrast, the management of the ICL received some attention during the Committee’s deliberations. Industry stakeholders would like these substances treated as existing, that is that they be essentially placed on the DSL and subjected to a categorization process similar to that which has already occurred for the DSL.

There is currently an Environmental Assessment Working Group (EAWG) being established at Health Canada to provide broad, strategic advice on policy, technical, operational and regulatory issues to Health Canada and Environment Canada on the revision, prioritization and management of substances on the ICL.⁴⁵ Consultations with industry have also been on-going through Health Canada regarding how to organize and prioritize the ICL.

⁴⁴ There are approximately 9 000 such substances, though some of these are not well identified and some are also on the DSL.

⁴⁵ Health Canada, “Environmental Assessment Working Group,” accessed January 17, 2006 http://www.hc-sc.gc.ca/ewh-semt/contaminants/person/impact/consultation/eawg-qtee/index_e.html

What to do with the ICL is complicated and consultations are ongoing, consultations which include how, in general, to assess substances in FDA-approved products for environmental impact. Given the growing concern with the effects of pharmaceuticals and veterinary drugs on the environment, the Committee can only suggest strongly that this ongoing process reach a conclusion as soon as possible.

The Committee does not feel it is in a position to recommend amendments to CEPA 1999 allowing for these substances to be listed on the DSL, but the DSL categorization was a success and could be seen as a model for the ICL. However, the prioritization of the ICL should not take the same form as the categorization of the DSL, which stressed PBiT. Many of the substances on the ICL are designed to be biologically active and could be persistently present, the result of their continuous release into the environment, as discussed regarding Recommendation 3.

Recommendation 19

That the government consider amending CEPA 1999 so that substances on the “In Commerce List” are prioritised in a similar way as categorization was done on the Domestic Substance List, while also considering that some of these substances may be persistently present because of their continuous release into the environment.

THE HAZARDOUS PRODUCTS ACT AND THE CANADIAN ENVIRONMENTAL PROTECTION ACT, 1999

CEPA 1999 gives the government the authority to regulate products containing substances, but these authorities have rarely if ever been used.

Consumer products may be regulated under the *Hazardous Products Act* such as jewellery containing lead marketed to children. The Committee heard quite a lot of powerful, and what could only be described as scathing, testimony about lead in consumer products: so much so that the departments wrote a lengthy reply in an attempt to list the efforts underway to control lead and to clarify some of the points brought up.

Whatever the Department may be doing toward regulating lead in consumer products, the process is unquestionably slow. Part of this is almost certainly the result of the cumbersome and outdated *Hazardous Products Act*.

The *Hazardous Products Act* is 37 years old and entirely reactive, and product-by-product focused, all of which is very cumbersome and slow. And the lead example is what I use to illustrate that.

As you know, we have identified in the last 15 years, especially the last 10 years, increasingly the fact that hazardous exposures indoors, where we spend most of our time, are originating from products. The *Hazardous Products Act* doesn't have the structure or the resiliency or the ability to prevent those problems from happening. It

reacts after a problem has occurred and, so far anyway, it's only situations of extremely serious hazard, of well-known, well-established hazards of a small number of substances.⁴⁶

There seems to be no justification, other than historical, for why the *Hazardous Products Act* is used instead of CEPA 1999 for managing products that contain toxic substances. The Departments may be beginning to look at using CEPA 1999, as is suggested by their intention regarding polybrominated diphenyl ethers (flame retardants). This process should accelerate. The authorities under CEPA 1999 seem much more flexible and have the potential to be a much more efficient manner of managing consumer products containing toxic substances.

CEPA is addressing the entire range of chemicals in commerce and has the ability, and can increasingly have the ability, to address more chronic toxicity and a broader range of health effects.

And the notion of materials use is an efficiency measure as well as getting beyond that product-by-product focus. To me, it's more logically situated in CEPA than in a product-focused statute like the *Hazardous Products Act*. But the two need to dovetail.⁴⁷

Recommendation 20

That the government immediately begin:

- **Regulating products containing toxic substances using CEPA 1999 as the principal statute to this end; and,**
- **A review of the *Hazardous Products Act* in order to better coordinate it with CEPA 1999.**

IMPLEMENTATION

As mentioned previously, CEPA 1999 is still a young Act and has yet to be fully implemented. The department and stakeholders have been, and continue to be, on a learning curve with respect to how it can operate. Some commentary has already been made in this report about how CEPA 1999 has been implemented, but there are important aspects which have yet to be addressed.

⁴⁶ Mrs. Kathleen Cooper (Senior Researcher, Canadian Environmental Law Association, PollutionWatch), Evidence, December 11

⁴⁷ Ibid.

VIRTUAL ELIMINATION

The concept of virtual elimination stems from the *Great Lakes Water Quality Agreement* and Canada has been implementing virtual elimination under that agreement through the *Canada-United States Strategy for the Virtual Elimination of Persistent Toxic Substances in the Great Lakes Basin* since 1997.

As described under the Agreement, virtual elimination is to be based on the philosophy of zero discharge.⁴⁸ As implemented under the Binational Strategy, virtual elimination is essentially about urgently reducing releases of the most persistent and bioaccumulative toxic substances in incremental and achievable steps until for practical and toxicological purposes they are no longer a problem. There are no timetables for its achievement.

In contrast, the virtual elimination sections of CEPA 1999 have yet to be used. One substance, hexachlorobutadiene, has been added to the Virtual Elimination List but it has never been manufactured in Canada and it is no longer imported. Small but possible numerous releases of it might be expected from the manufacture of certain chlorinated compounds. Release limits for it are technically impossible to set, and apart from prohibiting its use so that it cannot re-enter into commerce the only other action taken has been the passing under CEPA 1999 of the Solvent Degreasing and Dry Cleaning regulations, which have other primary purposes.⁴⁹

Given that virtual elimination of the most persistent and bioaccumulative toxic substances is a key goal of the Act, this section of the Act can only be described as an abject failure. After 12 years of study and consultation since it was added to the Priority Substances List, hexachlorobutadiene has been added to the Virtual Elimination List (VEL), but the addition will have little to no practical effect.

Part of the problem with the virtual elimination section of the Act has been the requirement for the Minister to establish a level of quantification (LOQ) before the substance can be added to the list. The LOQ is defined as "the lowest concentration that can be accurately measured using sensitive but routine sampling and analytical methods." According to testimony and several comments in the Canada Gazette announcement on the addition of hexachlorobutadiene to the VEL, the requirement to establish the LOQ has been problematic to say the least.

⁴⁸ The International Joint Commission, in its Sixth Biennial Report, described zero discharge in the following manner:

Zero discharge means just that: halting all inputs from all human sources and pathways to prevent any opportunity for persistent toxic substances to enter the environment as a result of human activity. To prevent such releases completely, their manufacture, use, transport and disposal must stop; they simply must not be available. Thus, zero discharge does not mean less than detectable. It also does not mean the use of controls based on best available technology, best management practices, or similar means of treatment that continue to allow the release of some residual chemicals.

⁴⁹ Government of Canada, Virtual Elimination List, Canada Gazette Part II, Vol. 140, No. 25, December 13, 2006

CEPA requires establishing so-called limits of quantification for the substances that are subject to virtual elimination. This requirement applies even when we think it should be unnecessary — for example, when those substances are only there as irrelevant trace contaminants in a product. We believe having government, industry, and environmental groups spend the resources on figuring out and looking at the issues around what the limit of quantification should be in those cases is unwarranted. Setting those limits should be left to situations where they are needed.⁵⁰

Given that virtual elimination is really an urgent process of incrementally reducing releases of some of the substances of most concern, having to squabble over a limit of quantification before action occurs is completely counterproductive. The requirement should be eliminated.

Recommendation 21

That CEPA 1999 be amended by removing the requirement to establish a level of quantification before addition of a substance to the Virtual Elimination List.

Because it has been difficult to use the virtual elimination powers of CEPA 1999, the departments have used prohibition regulations as a means to manage substances of the greatest concern. Hexachlorobutadiene, for instance, was subject to prohibition regulations in February 2005, almost two years before it was added to the VEL.

The prohibition regulation from 2005 generally prohibits the manufacture, use and sale of a substance listed in its Schedule 1, but enables a permitting system to allow persons that were already using them three years to meet the prohibition. The Regulatory Impact Analysis Statement for the prohibition regulations made it clear that prohibition could be a method of working toward virtual elimination:

The prohibition on manufacture, use, sale, offer for sale, or import of the substance (hexachlorobutadiene) will work towards the objective of virtual elimination.⁵¹

There was some confusion in testimony as to what the relationship was between prohibition and virtual elimination. Virtual elimination should be seen as the ultimate goal for PBiT substances and it should be made clear that prohibition may be a tool to achieve it.

Recommendation 22

That the government amend CEPA 1999 to clarify that prohibition regulations are an option toward achieving the objective of virtual elimination.

⁵⁰ Mr. Gordon Lloyd, Vice-President, Technical Affairs, Canadian Chemical Producers' Association, Evidence, May 17, 2006

⁵¹ Canada Gazette Part II, "Order Adding a Toxic Substance to Schedule 1 to the Canadian *Environmental Protection Act*, 1999" SOR/2005-40 February 15, 2005

Since the aim of virtual elimination is to tackle PBiT substances, if one is identified it should automatically be added to the VEL, and realistic and achievable steps should be immediately taken to reduce its releases.

The implementation of virtual elimination should involve continuous application of increasingly stringent measures being applied to reduce releases. In some sense, it may be a never ending process, though presumably at some time a point of sufficiently diminishing returns will be reached where efforts can stop and virtual elimination can be said to have been achieved. But that point should not have to be set ahead of time, it can be set as part of the process after listing and initial steps have been taken.

ACTION NOT PROCESS

The Committee heard a lot about the case of road salt, and clearly there are lessons to be learned from it, as the Department of Environment readily admitted. How many generalizations can be made from this case is unknown, but it would seem that there are at least some, one of which is to begin risk management as early as practical while the assessment process continues.

Road salts were added to the second Priority Substance List (PSL2), which was published in 1995. In December 2001, the Ministers published their intent to add road salts to Schedule 1, but Cabinet refused to do so. Why road salts were added to the PSL2 is unclear, particularly when the recently completed categorization of the DSL (which had not been legislated at the time) has identified 200 PBiT substances that might be of greater concern. At this point in time, it is almost self evident that too much road salt will damage vegetation in the vicinity of roads, and that reducing its use while maintaining road safety makes common sense.

Perhaps the risk assessment process was used as the stick to get the industry moving on a management scheme. This is a legitimate use of such powers:

I would simply note that without the process of investigation at the federal level of the impacts of using road salt, we would never have had those results happen. The reason for that is quite straightforward: it's that we know that when there is a credible threat of regulation at any level of government, then action ensues. It's a great motivator for action. So it's an appropriate role.⁵²

Unfortunately, there didn't seem to be a carrot to accompany the stick in this case. A press conference announcing the impending listing was apparently carried out without warning to the industry creating a certain amount of tension between stakeholders and the government. In the end, however, the risk management process went quite smoothly.

⁵² Hugh Benevides, Evidence, September 26, 2006

While it is true that the industry may not have been willing to come to the table without a threat of regulation, other positive risk management actions occurring at the same time as the risk assessment would have greatly sped up the process of achieving positive environmental outcomes.

Depending on the substance and the context, the threat of regulation can sometimes be as effective as regulation itself. Use carrot-and-stick principles to get to positive environmental actions sooner. Consider the use of incentives for environmental performance that might drive positive outcomes faster and with wider impact.⁵³

The Committee is pleased to see that the information being required of industry, for the 200 substances identified in the DSL categorization, will be used to identify best practices for risk management. In addition, discussions with stakeholders will begin at the time of the proposed listing of substances regarding risk management approaches. This approach should be expanded in the future, particularly if the relatively long Priority Substance List process is used again:

The other recommendation I'd make is start the risk management discussions as soon as the assessment has begun. You might find a surprisingly large amount of consensus already about what needs to be done now in the context of managing the environment, the substance in the environment, or the context that is being used. So those resources that are now expended on fighting each other could instead be used to actually get into environmental actions faster. I don't think there's any statutory change required in order to start a two-track process where you begin the risk management discussions as the risk assessment is taking place.⁵⁴

Recommendation 23

That Environment Canada engage stakeholders in identifying and implementing best practice risk management actions as soon as a risk assessment has begun.

POLLUTION PREVENTION

Pollution prevention is the *raison d'être* of CEPA 1999, and yet it does not seem to attract the focussed effort that is needed to implement it. Fundamentally, there seems to be no clear concept of what it means, with many witnesses stating that it was possible under the Act to define any measure to decrease pollution as pollution prevention, including “end-of-pipe” control.

The Act itself defines it as “the use of processes, practices, materials, products, substances or energy that avoid or minimize the creation of pollutants and waste and reduce the overall risk to the environment or human health.” Minimizing the creation of pollutants is therefore at the core of the Act and would seem to be counter to end of pipe solutions.

⁵³ Mr. Michael Teeter (Consultant, Salt Institute of Canada), Evidence, December 12, 2006

⁵⁴ Mr. Michael Teeter (Principal, Hillwatch Inc., As an Individual), Evidence, October 17, 2006

Pollution prevention, in the sense of avoiding the creation of pollution, is clearly the preferred action. As the pollution plan website states: "Accountants call it loss control... engineers call it efficiency and managers call it total quality management... but most of us call it common sense!"⁵⁵

CEPA 1999 gave the Minister the authority to require a persons or a class of persons to prepare and implement a pollution prevention plan. Though it may be common sense, any new legislative authority such as this needs to be put into practice, and that is always more easily said than done. There have only been seven plans ordered so far, the earliest being in 2003, and there is no real data to determine whether or not they are achieving their objectives. Some witnesses complained about the difficulty of measuring the success of pollution plans and enforcing them:

Many of these plans and I will cite the one case for base metal smelters in Canada which are largest emitters of CEPA toxic metals ... They have limits under these pollution prevention plans that are factors to consider. They're not legally enforceable.⁵⁶

This is one area where the Auditor General's Office suggested that they would examine:

I can tell you some organizations will argue pollution control, "end of pipe" control, is a form of pollution prevention, but in my view it's a bit of a game, because the intent of pollution prevention is not to generate the stuff in the first place, and that's what we would want to pursue in an audit: to find out whether the pollution prevention plans, which are one of the CEPA instruments, are really achieving that.⁵⁷

Pollution prevention plans can currently recognize other plans under other Acts, including those of other jurisdictions. Gordon Lloyd of the Canadian Chemical Producer's Association suggested that voluntary responsibility programs, such as that run by his organisation, should also be eligible for recognition as a pollution prevention plan. While the Committee appreciates the efforts of his association's member companies, the data is still out on whether or not the current pollution prevention plans are working. Until such a point, elements of responsibility plans could certainly be incorporated into pollution prevention plans, but the Committee could not recommend that they be recognized wholly.

Recommendation 24

That Environment Canada create a formal performance measurement mechanism for pollution prevention plans that will enable their achievements to be measured.

⁵⁵ National Office of Pollution Prevention, The Nuts and Bolts of Pollution Prevention, <http://www.ec.gc.ca/nopp/docs/fact/en/p2NB.cfm> accessed January 17, 2006

⁵⁶ Ms. Anna Tilman, Save the Oak Ridges Moraine Coalition, Evidence, 12 December 2006

⁵⁷ Mr. John Reed (Principal, Office of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development), June 19, 2006

Recommendation 25

That the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, in his next performance audit of the management of toxic substances, examine whether or not pollution prevention plans are reducing the creation of pollution.

The Substitution Principle

The Committee heard a good deal regarding the substitution principle. In effect, this means that as part of a risk management strategy, replacing the substance with safer alternatives, should be a primary goal. This is logically a good way to prevent pollution from being created in the first place. With a few reservations, the Committee believes that this principle should be highlighted more within CEPA 1999.

There are limitations to how this principle can be applied. There is no point in substituting a substance that has undergone a rigorous risk assessment and found to be toxic, with a substance that may be safer but has yet to undergo a risk assessment. There may always be unintended consequences to substitution that must be fully explored for their impacts.

We hope that if we substitute a substance, it will be safer than the one before it. Obviously that's what the intent is, but it's not always easy to know that. You can't predict. And truly one of the main points I try to make is that one should never suggest that they have knowledge that actually doesn't exist. There's just way too much that we don't know about what the consequences are of regulating and substituting.⁵⁸

But the principle is really that substitution should be seriously examined, not that it should be automatic. In the European Union's Common Position on REACH, the following statement was made:

To support the aim of eventual replacement of substances of very high concern by suitable alternative substances or technologies, all applicants for authorisation should provide an analysis of alternatives considering their risks and the technical and economic feasibility of substitution.⁵⁹

This does not seem to be too onerous, nor to open the door to rampant abuse of the principle. Indeed, as the Committee was told, the United Kingdom's Chemical Industries Association, the Confederation of British Industry, and Greenpeace, have also come to a common position, namely, that "substances requiring an authorization within REACH... should be replaced with less hazardous alternatives wherever and whenever practicable."⁶⁰

⁵⁸ Dr. Joe Schwarcz, Director, Office for Science and Society, McGill University, Evidence, June 21, 2006

⁵⁹ Council of the European Union, Interinstitutional File: 2003/0256 (COD), Common position adopted by the Council with a view to the adoption of a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning ... (REACH), June 12, 2006

⁶⁰ Mrs. Beverly Thorpe, International Director, Clean Production Action, Evidence, October 19, 2006

In fact, the actual common position of these groups was that:

We share the view that a requirement within the authorisation procedure to substitute substances of very high concern if an acceptable alternative that does not fall into the very high concern category is available has the potential to drive innovation to the benefit of business, human health and the environment. However, to be effective, substitution will require commitment from the total supply chain, not just from producers.⁶¹

Substitution should therefore be applied cautiously, but as it stands CEPA 1999 makes no mention of it. pollution prevention plans themselves may only discuss alternatives as factors to be considered in the preparation of the plan.

Recommendation 26

That the government amend CEPA 1999 to include specific instructions to strengthen current efforts by which replacement of toxic substances by suitable alternative substances or technologies are considered in pollution prevention, risk assessment and management, and virtual elimination, including their risks and the technical and economic feasibility of substitution.

INCREASING RESOURCES

Improved implementation will likely require increased resources. Indeed, a departmental official, in responding to a question on why there was no interdepartmental strategic plan, stated that resources were already a problem:

Health Canada and Environment Canada are extremely busy with meeting the legal requirements in the legislation.

Health Canada has limited resources, and we're responding to the immediate requirements. When you're in the new substances program and you have 800 notifications, you have a very specific timeframe within which to respond to those. If you don't in that timeframe, they are, by default, allowed onto the market. Stopping to ask what we should do that's strategic matters less when you're trying to keep your head above water. I hope that is clear.⁶²

If new timelines are to be met and the screening of the DSL is to be completed, the unused authorities of CEPA 1999 are to be used, and greater information is to be collected and analysed, more resources will almost certainly be required. Since the Committee is recommending all of these things, it must also recommend increased resources. However, it also hopes that some of the resources expended in the learning phases of implementing CEPA 1999 can be put to more practical use that show greater results for the environment.

⁶¹ UK Stakeholders Forum, CBI, CIA, Greenpeace Common position with regard to the authorisation of substances of very high concern within REACH, January 25, 2005

⁶² Paul Glover, Evidence, June 12, 2006

Recommendation 27

That the government allot sufficient funds to increase A-Base funding to the Departments of Health and Environment so that CEPA 1999 can be implemented more effectively.

PUBLIC PARTICIPATION

Committee discussion regarding public participation in CEPA had two aspects: Improving consultation and removing barriers to citizens using the Environmental Protection Actions.

Consultation

Consultation with stakeholders is clearly a vital part of the implementation of the Act. But it has also clearly been an impediment to action and has been conducted badly in some cases.

The comment on the department's emphasis on stakeholder consultations is a fair one. I think one can find that those processes — which are not mandated under CEPA, and which are an implementation decision — can at times become circular and lead to lowest-common-denominator types of outcomes.⁶³

It is difficult to make recommendations on what could be considered a cultural problem in the Department. Environment Canada should, however, take steps to focus its consultation process, treat stakeholders with respect, limit the time period over which they occur and be prepared to make decisions in favour of the environment and human health even in the absence of broad agreement.

Environmental Protection Action

One of the expected outcomes of CEPA 1999, according to the Formative Evaluation of the Act, was “the opportunity to initiate investigations of alleged offences, recover personal damage and economic loss, make personal claims and file citizens' suits.” The environmental protection action (s. 22), however, has yet to be used. The Evaluation concluded that “Very few public applications for investigations or public environmental protection actions have been made. Barriers to increased public participation have not been formally examined.”

⁶³ John Moffet, Evidence, June 5, 2006

Some interveners pointed out that the requirements to proceed with environmental protection actions were too onerous. Others suggested that a solution might be to add a fine splitting clause similar to that of s. 62 of the Fishery (General) Regulations of the *Fisheries Act* whereby half the proceeds of any penalty would go to the person who brought a suit against a person violating the Act.

The Committee is not in a position to recommend this, though it urges the Department of the Environment to formally examine barriers to increased use of s. 22 and that in its examination it look at the possibility of fine splitting.

Recommendation 28

That the government consider a provision for fine splitting, similar to that provided for in the *Fisheries Act*, and other intervener funding as means to address the identified financial barriers to public participation. In addition, that the government amend s. 22 (2) of CEPA 1999 so that an environmental protection action may be brought to court if the offence may result, in harm or serious risk of harm to the environment or human, animal, plant life or health.

INCREASING COORDINATION

Coordination in the implementation of CEPA 1999 refers to internal departmental coordination, interdepartmental coordination and interjurisdictional coordination.

Interdepartmental Coordination

Some examples of intra and interdepartmental problems did come up:

To give you an example, mercury in a thermometer can be regulated by CEPA but it's left to the medical devices folks who say "well, we don't think mercury in thermometers is a problem". So mercury thermometers remain on sale in Canada.⁶⁴

The departments engaged in the toxics debate at the time were almost at war with each other over virtual elimination, what it meant, and in particular how to apply it to naturally occurring substances. That was very much stopping progress.⁶⁵

Part of the problem is a lack of strategic plan between departments. A lack of resources was cited as the reason why there was no strategic plan (see footnote 56). But having one in place could smooth operations and increase the efficiency of departmental activities, particularly with respect to consumer products as previously discussed.

⁶⁴ Dr. Kapil Khatter, Evidence, December 11, 2006

⁶⁵ Mr. John Reed, Principal, Office of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, Evidence, June 19, 2006

Equivalency Agreements

One of the stated goals of CEPA 1999 is to promote coordinated action across Canada. The fact that only one equivalency agreement has been signed, and that stems from CEPA 1988, is proof enough that this goal of CEPA 1999 is not being achieved.

The equivalency agreements provisions provide for, by Cabinet decision, a regulation under CEPA 1999 to be declared not to apply in a province, a territory or an area under the jurisdiction of an Aboriginal government that has laws with equivalent provisions.

The Committee heard that one of the main barriers to the use of such agreements is the fact that the other laws must have equivalent provisions, which some interpret to mean similar regulatory frameworks. Provinces operate using permitting systems which CEPA 1999 does not use.

Some have suggested, therefore, that the equivalency provisions be amended to refer to laws whose provisions have an equivalent effect. While the Committee understands and is in agreement with the intention to increase coordination across Canada, it is concerned that the term “equivalent effect” may be overly broad, and that there would be difficulty in ensuring that agreements were indeed having an equivalent effect.

The Committee therefore believes that CEPA 1999 should be made more amenable to equivalency provisions by clarifying that provincial permitting systems may qualify as equivalent and that such agreements must contain agreed upon mechanisms for monitoring their effects.

Recommendation 29

That the government amend s.10 of CEPA 1999 to clarify that provincial permitting systems may qualify as equivalent, and add that equivalency agreements must contain provisions for monitoring to ensure that their effects are equivalent.

The Canadian Council of Ministers of the Environment and the Canada Wide Standards

The Canadian Council of Ministers of the Environment (CCME) is comprised of environment Ministers from the federal, provincial and territorial governments. These 14 Ministers normally meet at least once a year to discuss national environmental priorities and determine work to be carried out under the auspices of CCME. The presidency of CCME rotates annually among member governments.

Since jurisdiction over the environment in Canada is shared, CCME works to promote effective intergovernmental cooperation and coordinated approaches to interjurisdictional issues such as air pollution and toxic chemicals. CCME members collectively establish nationally-consistent environmental standards, strategies and objectives so as to achieve a high level of environmental quality across the country. Ministers retain their individual authority and jurisdiction as members of CCME, while working together helps them to deliver their own mandate.⁶⁶

The CCME is responsible for setting the nation wide, non-binding environmental standards known as Canada-Wide Standards. With respect to mercury, for instance, since 1998, the CCME has set CWS for mercury emissions from base-metal smelters and from waste incinerators, and mercury emissions from coal-fired power plants as well as mercury-containing lamps and dental amalgam waste.

The results of the CCME process received decidedly mixed reviews. One departmental official declared:

There were six substances originally targeted and about 14 Canada-wide standards developed. They're all beginning to report on how well they've been implemented. So reports are starting to come out now, but I think it's fair to say that many of them have been very successful. Most of them have resulted in changes to provincial permitting processes, various instruments to implement them, and, for a number of them, you see the attainment of the standards.⁶⁷

However, other commentary was not nearly as positive:

A lot of the federal-provincial dynamic has taken place with the CCME, the Canadian Council of Ministers of the Environment. That has not been particularly productive at giving us environmental gains. It has probably led to better provincial-federal cooperation, but not to real environmental improvement.⁶⁸

Other environmental stakeholders were also critical of the CCME and the CWS. One comment in particular was worrisome, if it is true. An intervener suggested that the CWS were being used as a standard not to be achieved by lowering pollution, as it is not enforceable, but instead was being used as justification for allowing increased pollution in relatively clean areas.⁶⁹

⁶⁶ Preceding two paragraphs are from the CCME website, accessed January 18, 2006
<http://www.ccme.ca/about/index.html>

⁶⁷ Mrs. Cynthia Wright, Associate Assistant Deputy Minister, Environmental Stewardship Branch, Department of the Environment, Evidence, December 4, 2006

⁶⁸ Mr. Derek Stack, Executive Director, Member of CEN, ENGO Delegate, Great Lakes United, Evidence, May 10, 2006

⁶⁹ Ms. Delores Broten, Senior Policy Advisor, Reach for Unbleached Foundation, Evidence, December 4, 2006

There do seem to be problems with the CWS, but cooperation between jurisdictions is essential and it is difficult to imagine a radically different approach to establishing it. The trick is to avoid a race to the bottom, which does seem to be what is happening. The federal government should show leadership at the CCME in an effort to prevent this from happening.

Previous recommendations in this report have encouraged the government to explore fully its options under s. 330 (3.1) to create regulations with limited geographical application. Such regulations might avoid the need for a nation-wide consensus and therefore a race to the bottom, while having a greater measure of enforceability.

COMPLIANCE AND ENFORCEMENT

Compliance and enforcement did not receive much attention during the deliberations. Some of the statistics that the government provided were surprising however, including:

- There was one compliance order given between 1998 and 2003-4 while there were 100 given in the year 2004-5.
- Despite there being 38 different regulations, (19 since 1998) there have only been 34 convictions since 1998.

Part of the response from the Department of Environment was that these enforcement statistics reflect a strong willingness to comply. While this may be true, there is no solid analysis of the enforcement and compliance within CEPA 1999. The Formative Evaluation of the Act stated:

It is not possible to determine whether expected outcomes with respect to Part 10 of the Act will be achieved as measurement and reporting systems capable of documenting progress towards expected outcomes in this area remain under development at the time of this evaluation. Such systems will need to be developed and implemented in order to ascertain the likelihood of progress relating to the expected outcomes.

“Expected outcomes” presumably does not mean that quotas would be set on enforcement actions and prosecutions. But the Committee would certainly expect that the Department would have some mechanism to establish the value of its enforcement program in the implementation of the Act.

Recommendation 30

That the Department of the Environment create a system to measure and evaluate the role and implementation of the enforcement provisions of CEPA 1999.

THE USE OF THE WORD “TOXIC”

Without a doubt, on a word for word basis, the Committee spent more time discussing the use of the word “toxic” than any other in the Act. The use of “toxic” is clearly problematic to industry. This problem has been exacerbated greatly by the lack of context in Schedule 1.

Schedule 1 is the List of Toxic Substances, as defined under the Act. Once a substance is listed, it gives the authority to the government to implement any number of CEPA “tools” in particular regulation. Substances are added based on one or more of three criteria. A substance is toxic if it is entering or may enter the environment in a quantity or concentration, or under conditions that:

- (a) have or may have an immediate or long-term harmful effect on the environment or its biological diversity;
- (b) constitute or may constitute a danger to the environment on which life depends; or
- (c) constitute or may constitute a danger in Canada to human life or health.

Thus the definition of “toxic” in the Act includes both the hazard that a substance poses (its inherent toxicity) and the exposure of humans and the environment to it. This is consistent with the notion of “the dose makes the poison” which the Committee was referred to on numerous occasions. It may be less consistent with the general population’s concept of a “toxic” substance being one that is poisonous even at low exposure.

Thus a substance can be placed on Schedule 1 as a result of it having deleterious effects at high exposure in certain contexts, despite the fact that it might be commonly used under different circumstances quite safely and usefully. Industry representatives repeatedly stated that because of this, their products were being given an unfair stigma.

The examples of road salt and ammonia in water came up continuously. Road salt was not added to Schedule 1, but had been found in its assessment to meet subsections (a) or (b). Ammonia in water was added to Schedule 1 after an assessment of ammonia in the aquatic environment found that it met subsection (a). Another example, carbon dioxide, was added as a greenhouse gas after an assessment concluded that it met subsection (b). Gaseous ammonia was added as a precursor to fine particulate matter as a result of particulate matter meeting subsection (c).

Industry’s main objection to the use of the word “toxic” is that it gives all Schedule 1 substances the same connotation of being something to be avoided at all costs. People see the word “toxic” and think “high hazard”, and may be confused given that, for example,

they may be essentially sprinkling such a substance on their french fries. Indeed, other international industries and governmental bodies apparently also need to have explained to them the meaning of the term “toxic,” as defined in CEPA 1999.

But few cases of concrete harm were brought before the Committee. In the most serious case, a potassium chloride contract was apparently in jeopardy because it is a constituent of road salt. The Japanese purchaser somehow found out about the intent to list road salt and was afraid that its buyers would not be able to use it on their farms. Use of a toxic substance might have precluded labelling a product as organic, for instance. Another case involved the B.C. Buildings Corporation Cleaning Management which states that all substances that are on Schedule 1 should not be in any products.

So while it has been a problem, it does not seem to have created enormous negative impact on industry. Its heaviest impact may have been on implementing CEPA 1999, as it creates a barrier to effective negotiation and action.

Many industry representatives suggested removing the word “toxic” altogether and replacing it with “substances to be managed.” This has some attractions, particularly its simplicity, but also has some disadvantages.

The constitutional authority for CEPA was narrowly upheld by the Supreme Court in the *R. vs. Quebec Hydro* case as a valid exercise of the federal criminal law power.⁷⁰ The removal of the word “toxic” would almost certainly invite litigation and, though unlikely, could tip the balance of the court on the issue of constitutionality.

There have been two attempts by the government⁷¹ to remove “toxic” from all or parts of the Act, so presumably, lawyers from the Department of Justice who advise the government, are not terribly concerned about the constitutional authority issue. But one cannot know this for certain because such advice to departments is generally confidential.

The second problem is that removal of the word “toxic” could lead to much less concern on the part of society to control these substances.

The meaning of “toxic” should not be so difficult to explain. As the Committee was told time and again “the dose makes the poison.” The real problem would seem to be the lack of context in Schedule 1.

⁷⁰ In the 1997 case *R. v. Hydro-Québec*⁽⁷⁰⁾, the 1988 CEPA was challenged as being *ultra vires* (beyond powers) the Parliament of Canada on the ground that two of its provisions did not fall within the ambit of any federal head of power set out in s. 91 of the *Constitution Act, 1867*. In a 5-4 majority decision, the Court upheld the statute as a legitimate use of the federal Parliament’s criminal law power.

⁷¹ Bill C-43 from the 38th Parliament, first session, and Bill C-30 of the 39th Parliament, first session

How “ammonia in the aquatic environment” became “ammonia in water” is really incomprehensible. The greatest problem identified in the risk assessment of ammonia in the aquatic environment was ammonia releases from municipal wastewater facilities. Carbon dioxide itself can be very poisonous at high levels, but it is generally not, except that it is toxic to the environment as a greenhouse gas.

The Canadian Chemical Producers' Association offered a compromise:

But if it isn't acceptable to the Committee to change the “toxic” language as we've recommended, then I think something else that the Committee should recommend in its report is something that I believe there was a lot of consensus around from all parties and that's for the government to have to provide more context when a substance is listed on Schedule 1 as toxic.⁷²

Recommendation 31

That the government change Schedule 1 to include the following information pertinent to each substance on it:

- **The subsection of section 64 that was met that triggered listing;**
- **A brief synopsis of the reasons why it is toxic at the doses observed; and,**
- **When available, the risk management tool intended to apply to the substance.**

CONCLUSION

There will always be risk associated with the use of chemicals, as there is with most things in life. Generally speaking, Canada's management of chemicals, at least in terms of available legislation and corresponding authorities, is sound and in line with other OECD states. Other states, however, may proceed in a more cautious manner, but that may simply reflect their perceptions of their society's tolerance for risks.

Acting in a more cautious manner will inevitably require political will. However, some of the recommendations that the Committee has made will also make CEPA 1999 an inherently more precautionary piece of legislation, without adding undue or onerous obligations. These include taking into account vulnerable populations and ecosystems and tightening the PSL timelines.

⁷² Gordon Lloyd, December 12, 2006

In addition, installing a two-track response to substances of concern will ensure more timely action. Reasonable and achievable risk management actions must begin before the end of risk assessment process, which has historically been very long. This includes taking immediate initial steps toward virtual elimination for substances that are found to be persistent, bioaccumulative and inherently toxic.

The ultimate goal however is to strengthen the knowledge base of the Act, and the Committee has made many recommendations regarding this. As was stated in the prologue, our system of chemical risk management is only as strong as the foundation of knowledge upon which it is built.

LIST OF RECOMMENDATIONS

Recommendation 1

That the government publish biennially, in electronic and hard copy formats, a comprehensive state of the environment report to provide timely, accurate and accessible environmental information, integrated with socioeconomic factors, to improve decision-making and support progress towards sustainability.

Recommendation 2

That the government amend Part 5 of CEPA 1999 to state that a guiding principle in controlling toxic substances is that industry has the responsibility of demonstrating, to the satisfaction of the Minister, that the risks of new and existing substances of concern are acceptable.

Recommendation 3

That Environment Canada , in assessing chemicals on the DSL as well as any others yet to undergo an environmental assessment, recognize that chemicals may be persistently present because of their continuous release into the environment.

Recommendation 4

That the government amend CEPA 1999 to ensure that information regarding manufacture, import and use of substances is updated on a yearly basis.

Recommendation 5

That the government amend s. 72 and s. 46 of CEPA 1999 in order that it may obtain information on any substances of concern so that decisions regarding substances are made on the most comprehensive data set possible.

Recommendation 6

That, should REACH come into effect, the government immediately initiate negotiations toward an agreement to gain access to test data submitted under REACH that has been deemed confidential business information. In addition CEPA

1999 should be amended to require that information submitted to REACH on substances imported into Canada be submitted to Canadian authorities.

Recommendation 7

That the government enter into negotiations with other OECD countries to exchange information respecting any substance of concern, and that CEPA 1999 be amended to this end if necessary.

Recommendation 8

That the government amend CEPA 1999 to enable it to require third party verification of data provided by persons under s. 46 or s. 71 of the Act.

Recommendation 9

That the government release complete draft assessments of new substances to notifiers and publish electronically complete draft assessments of existing substances, so that all stakeholders have a better opportunity to respond.

Recommendation 10

That the government facilitate public access to appropriate information by amending CEPA 1999 to make disclosure of confidential test data mandatory in a manner similar to the *Pest Control Products Act*.

Recommendation 11

That the government of Canada provide sufficient funding to enable cooperation between Environment Canada and Statistics Canada to:

- Produce and publish an annual report critically analysing the results of the NPRI data including trends where possible; and,
- To ensure that the quality of NPRI data collected are continually improved to better inform Canadians and help strengthen policies to prevent pollution.

Recommendation 12

That CEPA 1999 be amended to oblige the Ministers to put in place a permanent biomonitoring study that is representative of the Canadian population, including vulnerable populations.

Recommendation 13

That the government:

- Amend CEPA 1999 to oblige the Ministers to perform research into the effects of complex mixtures of chemicals on human and environmental health;
- Use s.46 and s.71 to require industry to submit information on the effects of complex mixtures; and,
- Require information on the cumulative effects of substances with a common mechanism of toxicity in the New Substances Notification Regulations where there is reason to believe that such environmental or human exposures may occur.

Recommendation 14

That the government add developmental neurotoxicity tests to those required in the *New Substances Notification Regulations* and that such tests also be applied to existing substances of concern.

Recommendation 15

That the government make it a requirement for producers of new and existing substances deemed to be persistent or high production volume to perform chronic toxicity studies on these substances according to OECD Guideline 452, and submit the results to the Ministers as part of the risk assessment.

Recommendation 16

That the government amend CEPA 1999 to ensure:

- In the case of a screening that determines a substance to be toxic, a timeline of two years from the beginning of the screening assessment to the commencement of an implementation plan; and,

- In the case of a screening that determines the need for a full Priority Substance List assessment, a timeline of five years from the beginning of the screening assessment to the commencement of an implementation plan.

Recommendation 17

That CEPA 1999 be amended in the preamble to include recognition of the need to protect the most vulnerable in our society, particularly children, and that Part 5 be amended to include language similar to the *Pest Control Products Act*, directing that consideration of vulnerable groups take place in the risk assessment process, including an extra ten-times safety factor for children where appropriate.

Recommendation 18

That the government amend CEPA 1999 to add an additional paragraph to the preamble recognizing the need to protect vulnerable ecosystems and that it explore fully its options under s. 330 (3.1) to create regulations with limited geographical application in order to protect the Great Lakes and any other vulnerable ecosystems in Canada.

Recommendation 19

That the government consider amending CEPA 1999 so that substances on the “In Commerce List” are prioritised in a similar way as categorization was done on the Domestic Substance List, while also considering that some of these substances may be persistently present because of their continuous release into the environment.

Recommendation 20

That the government immediately begin:

- Regulating products containing toxic substances using CEPA 1999 as the principal statute to this end; and,
- A review of the *Hazardous Products Act* in order to better coordinate it with CEPA 1999.

Recommendation 21

That CEPA 1999 be amended by removing the requirement to establish a level of quantification before addition of a substance to the Virtual Elimination List.

Recommendation 22

That the government amend CEPA 1999 to clarify that prohibition regulations are an option toward achieving the objective of virtual elimination.

Recommendation 23

That Environment Canada engage stakeholders in identifying and implementing best practice risk management actions as soon as a risk assessment has begun.

Recommendation 24

That Environment Canada create a formal performance measurement mechanism for pollution prevention plans that will enable their achievements to be measured.

Recommendation 25

That the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, in his next performance audit of the management of toxic substances, examine whether or not pollution prevention plans are reducing the creation of pollution.

Recommendation 26

That the government amend CEPA 1999 to include specific instructions to strengthen current efforts by which replacement of toxic substances by suitable alternative substances or technologies are considered in pollution prevention, risk assessment and management, and virtual elimination, including their risks and the technical and economic feasibility of substitution.

Recommendation 27

That the government allot sufficient funds to increase A-Base funding to the Departments of Health and Environment so that CEPA 1999 can be implemented more effectively.

Recommendation 28

That the government consider a provision for fine splitting, similar to that provided for in the *Fisheries Act*, and other intervener funding as means to address the identified financial barriers to public participation. In addition, that the government amend s. 22 (2) of CEPA 1999 so that an environmental protection action may be brought to court if the offence may result, in harm or serious risk of harm to the environment or human, animal, plant life or health.

Recommendation 29

That the government amend s. 10 of CEPA 1999 to clarify that provincial permitting systems may qualify as equivalent, and add that equivalency agreements must contain provisions for monitoring to ensure that their effects are equivalent.

Recommendation 30

That the Department of the Environment create a system to measure and evaluate the role and implementation of the enforcement provisions of CEPA 1999.

Recommendation 31

That the government change Schedule 1 to include the following information pertinent to each substance on it:

- The subsection of section 64 that was met that triggered listing;
- A brief synopsis of the reasons why it is toxic at the doses observed; and,
- When available, the risk management tool intended to apply to the substance.

APPENDIX A LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Great Lakes United Derek Stack, Executive Director	2006/05/10	3
PollutionWatch Kapil Khatter, Director, Health and Environment		
Department of Health Paul Glover, Director General, Safe Environments Programme	2006/05/15	4
Department of Justice Daniel Blasioli, Senior Counsel		
Department of the Environment Cécile Cléroux, Assistant Deputy Minister, Environment Stewardship Branch John Moffet, Acting Director General, Systems and Priorities		
Canadian Chemical Producers' Association Gordon Lloyd, Vice-President, Technical Affairs	2006/05/17	5
Canadian Consumer Specialty Products Association Shannon Coombs, Executive Director, Representative for Formulated Products Industry Coalition		
Mining Association of Canada Justyna Laurie-Lean, Vice-President		
Canadian Environmental Law Association Hugh Benevides, Counsel	2006/06/05	7
Canadian Strategy for Cancer Control Larry Stoffman, Chair, National Committee on Environmental and Occupational Exposures, Prevention Action Group		
Department of the Environment John Moffet, Acting Director General, Systems and Priorities		
Ivey Foundation (Toronto) Bruce Lourie, President		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Department of Health Paul Glover, Director General, Safe Environments Programme	2006/06/12	8
Department of the Environment John Moffet, Acting Director General, Systems and Priorities		
Ontario Medical Association Isra Levy, Chief Medical Officer and Director, Office of Public Health, Canadian Medical Association John Wellner, Director, Health Policy		
PollutionWatch Kapil Khatter, Director, Health and Environment Rick Smith, Executive Director, Environmental Defence		
Statistics Canada Robert Smith, Director, Environment Accounts and Statistics Division		
Department of Health Steve Clarkson, Director, Environmental Contaminants Bureau, Safe Environments Program, Healthy Environments and Consumer Safety Branch	2006/06/19	10
Department of the Environment John Moffet, Acting Director General, Systems and Priorities		
Office of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development Johanne Gélinas, Commissioner John Reed, Principal		
Department of Health Paul Glover, Director General, Safe Environments Programme	2006/06/21	11
Department of the Environment Mary Taylor, Director, Legislative Governance		
International POPs Elimination Network Jack Weinberg, Senior Policy Advisor		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
McGill University Joe Schwarcz, Director, Office for Science and Society	2006/06/21	11
McMaster University Gail Krantzberg, Professor and Director, Dofasco Centre for Engineering and Public Policy		
Canadian Chemical Producers' Association Gordon Lloyd, Vice-President, Technical Affairs	2006/09/21	12
Canadian Fertilizer Institute Clyde Graham, Vice-President, Strategy and Alliances		
Department of Health Paul Glover, Director General, Safe Environments Programme		
Department of the Environment John Moffet, Acting Director General, Systems and Priorities		
PollutionWatch Hugh Benevides, Counsel, Canadian Environmental Law Association Fe de Leon, Researcher, Canadian Environmental Law Association Aaron Freeman, Environmental Defence Canada Kapil Khatter, Director, Health and Environment		
Canadian Consumer Specialty Products Association Shannon Coombs, Executive Director, Representative for Formulated Products Industry Coalition	2006/09/26	14
Department of Health Charles Ethier, Director General, Product Safety Programme		
Pembina Institute Matthew Bramley, Director, Climate Change Mark Winfield, Director, Environmental Governance		
PollutionWatch Hugh Benevides, Counsel, Canadian Environmental Law Association		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Salt Institute of Canada Al Hamilton, Chemical Business Manager, Sifto Canada Michael Teeter, Consultant	2006/09/26	14
University of Ottawa Lynda Collins, Assistant Professor, Faculty of Law		
As individual Michael Teeter, Principal, Hillwatch Inc.	2006/10/17	17
Canadian Environmental Law Association Kapil Khatter		
Canadian Lung Association Barbara MacKinnon, Director, Environmental Research, New Brunswick Lung Association Kenneth Maybee, Vice-President, Environmental Issues		
Department of Health Paul Glover, Director General, Safe Environments Programme		
Department of the Environment Cynthia Wright, Associate Assistant Deputy Minister, Environmental Stewardship Branch		
Dupont Canada Judith McKay, General Counsel		
Environmental Defence Canada Aaron Freeman, Director, Policy		
Industry Coordinating Group for CEPA Jack Soule, Executive Director		
Canadian Chemical Producers' Association Gordon Lloyd, Vice-President, Technical Affairs	2006/10/19	18
Clean Production Action Beverly Thorpe, International Director		
Department of Health Steve Clarkson, Director, Environmental Contaminants Bureau, Safe Environments Program, Healthy Environments and Consumer Safety Branch		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Department of the Environment John Arseneau, Director General, Science and Risk Assessment, Science and Technology Branch	2006/10/19	18
Environmental Defense (U.S.A.) Richard Denison, Senior Scientist, Washington, D.C. Office		
Environmental Working Group (U.S.A.) Kenneth Cook, President, Washington, D.C. Office		
Industry Coordinating Group for CEPA Jack Soule, Executive Director		
Canadian Chemical Producers' Association Gordon Lloyd, Vice-President, Technical Affairs	2006/10/24	19
Department of Health Steve Clarkson, Director, Bureau of Risk and Impact Assessment		
Department of the Environment Cynthia Wright, Associate Assistant Deputy Minister, Environmental Stewardship Branch		
Great Lakes United Derek Stack, Executive Director		
International Joint Commission Jim Houston, Environmental Adviser Joel Weiner, Senior Advisor		
PollutionWatch Hugh Benevides, Counsel, Canadian Environmental Law Association Kapil Khatter, Director, Health and Environment		
Allergy and Environmental Health Association of Quebec Michel Gaudet	2006/11/06	23
Canadian Environmental Law Association Kathleen Cooper, Researcher		
Conservation Council of New Brunswick Inc. Inka Milewski, Science Advisor		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Department of Health Paul Glover, Director General, Safe Environments Programme	2006/11/06	23
Department of the Environment Cynthia Wright, Associate Assistant Deputy Minister, Environmental Stewardship Branch		
Environmental Defence Canada Aaron Freeman, Director, Policy		
Imperial Oil Limited Roger Keefe		
University of Alberta Donald Spady, Principal Investigator, Department of Pediatrics		
University of Ottawa Daniel Krewski, Professor and Director, McLaughlin Centre for Population Health Risk Assessment, Institute of Population Health Michelle Turner, Epidemiologist / Research Coordinator, McLaughlin Centre for Population Health Risk Assessment, Institute of Population Health Michael G. Tyshenko, Risk Analyst, McLaughlin Centre for Population Health Risk Assessment, Institute of Population Health		
Canadian Consumer Specialty Products Association Shannon Coombs, President	2006/11/20	26
Canadian Environmental Law Association Jessica Ginsburg, Counsel Kapil Khatter		
Canadian Fertilizer Institute Roger Larson, President		
Department of Health Paul Glover, Director General, Safe Environments Programme		
Department of the Environment John Arseneau, Director General, Science and Risk Assessment, Science and Technology Branch		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Canadian Chemical Producers' Association Gordon Lloyd, Vice-President, Technical Affairs	2006/11/27	30
Department of Health Paul Glover, Director General, Safe Environments Programme		
Department of the Environment Cynthia Wright, Associate Assistant Deputy Minister, Environmental Stewardship Branch		
Great Lakes United Derek Stack, Executive Director		
Salt Institute Richard Hanneman, President Michael Teeter, Consultant		
Sierra Legal Defence Fund - Toronto Robert Wright, Counsel		
Department of Health Paul Glover, Director General, Safe Environments Programme	2006/12/04	32
Department of the Environment Cynthia Wright, Associate Assistant Deputy Minister, Environmental Stewardship Branch		
Environmental Education Association of the Yukon Gregory Heming, President		
Forest Products Association of Canada Catherine Cobden, Vice-President, Environment		
Reach for Unbleached Foundation Delores Broten, Senior Policy Advisor		
Canadian Environmental Law Association Kathleen Cooper, Senior Researcher	2006/12/11	36
Department of Health Paul Glover, Director General, Safe Environments Programme		
Department of the Environment Cynthia Wright, Associate Assistant Deputy Minister, Environmental Stewardship Branch		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
PollutionWatch Kapil Khatter, Director, Health and Environment	2006/12/11	36
As individual Gail Krantzberg, McMaster University Joe Schwarcz, McGill University	2006/12/12	37
Canadian Chemical Producers' Association Gordon Lloyd, Vice-President, Technical Affairs		
Canadian Institute for Environmental Law and Policy Maureen Carter-Whitney, Research Director Anne Mitchell, Executive Director		
Department of Health Steve Clarkson, Director, Bureau of Risk and Impact Assessment		
Department of the Environment John Moffet, Acting Director General, Systems and Priorities		
Formulated Products Industry Coalition Shannon Coombs		
PollutionWatch Aaron Freeman, Environmental Defence Canada Kapil Khatter, Director, Health and Environment		
Salt Institute of Canada Michael Teeter, Consultant		
Save the Oak Ridges Moraine Coalition Anna Tilman, Chair		

APPENDIX B LIST OF BRIEFS

Organizations and Individuals

Allergy and Environmental Health Association - Ottawa Branch

Allergy and Environmental Health Association of Quebec

Bromine Science and Environmental Forum

Canadian Association of Petroleum Producers

Canadian Association of Physicians for the Environment

Canadian Cancer Society

Canadian Chamber of Commerce

Canadian Chemical Producers' Association

Canadian Consumer Specialty Products Association

Canadian Environmental Law Association

Canadian Environmental Network

Canadian Federation of Agriculture

Canadian Fertilizer Institute

Canadian Institute for Environmental Law and Policy

Canadian Labour Congress

Canadian Lung Association

Canadian Medical Association

Canadian Strategy for Cancer Control

Canadian Water and Wastewater Association

Chemical Sensitivities Manitoba

City of Toronto

Clean Production Action

Conservation Council of New Brunswick Inc.

Organizations and Individuals

Department of Health

Department of the Environment

Donovan, Patty

Dupont Canada

Environmental Defence Canada

Environmental Defense (U.S.A.)

Environmental Protection Review Canada

Formulated Products Industry Coalition

Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets

Grand Council of the Crees

Great Lakes United

Industry Coordinating Group for CEPA

Inuit Circumpolar Council

Inuit Tapiriit Kanatami

Ivey Foundation (Toronto)

Learning Disabilities Association of Canada

McGill University

McMaster University

Mining Association of Canada

Office of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development

Paterson, Noël

Pembina Institute

Pollution Probe

PollutionWatch

Organizations and Individuals

Reach for Unbleached Foundation

Region of Peel

Robinson, Cindy

Saint John Citizens Coalition for Clean Air

Salt Institute of Canada

Save the Oak Ridges Moraine Coalition

Sierra Legal Defence Fund - Toronto

Sinclair, Kevin

Statistics Canada

Stop the Hogs Coalition

TerraChoice Environmental Marketing

Tippett, P.

Transboundary Watershed Alliance

Under the Sleeping Buffalo Research

University of Alberta (Department of Pediatrics)

University of Ottawa

APPENDIX C: SUGGESTED TOPICS AND POTENTIAL MEETING OUTLINE FOR THE REVIEW OF CEPA, 1999

Suggested Topics

Topics	Specific Issues
A. Measuring success: pollution prevention	<ol style="list-style-type: none"> 1. What are the goals of CEPA and how are they measured? 2. How can Canadians be best informed about the state of the environment? 3. How can monitoring of exposure to toxic substances be improved?
B. International activities	<ol style="list-style-type: none"> 1. What are other jurisdictions doing with respect to the management of toxic substances and what lessons could be learned for the Canadian context?
C. Assessment of substances	<ol style="list-style-type: none"> 1. Should the <i>Act</i> be changed to accommodate the different inherent toxicities and uses of chemicals? <ul style="list-style-type: none"> ○ use of the word “toxic” ○ chemicals under the <i>Food and Drug Act</i> ○ carbon dioxide 2. How should the Government manage substances highlighted in the screening of the Domestic Substances List?

Suggested Topics

Topics	Specific Issues
	<ol style="list-style-type: none"> 3. What aspects of the <i>Act</i> and its implementation can be changed to reduce the time required for assessments? 4. How should assessments take into account vulnerable populations and ecosystems? 5. Should the <i>Act</i> enable other jurisdictions' risk assessments to be recognized? 6. How should the precautionary principle be applied to assessing substances? 7. What information should the government require of industry and who should assess the information? 8. What level of public disclosure should there be regarding data and its analysis? 9. Where should the burden of proof lie?
D. Managing substances	<ol style="list-style-type: none"> 1. What are the appropriate tools to apply to substances that pose various risks to the environment and human health? 2. What aspects of the <i>Act</i> and its implementation can be changed to reduce the time required to put in place management tools once a substance has been assessed?

Suggested Topics

Topics	Specific Issues
	<ol style="list-style-type: none"> 3. What does Virtual Elimination mean (including limits of quantification) and how could it be put into practice? 4. How should the precautionary principle be applied to managing substances? 5. Does enforcement of the <i>Act</i> need to be improved? 6. Do the Public Participation (civil suits) aspects need to be improved?
E. Cooperation with the provinces, territories and aboriginal peoples	<ol style="list-style-type: none"> 1. What is the role of the National Advisory Committee, particularly in relation to the Canadian Council of Ministers of the Environment, and how can it be improved? 2. How can aboriginal points of view be better integrated into decision making? 3. What is the role of Equivalency Agreements and how can they be used most effectively?

F. Interdepartmental cooperation and legislative overlap

1. Are the roles of different departments sufficiently well identified to ensure that the department with the right expertise and capacity is performing the correct tasks?
2. Is there sufficient legislative clarity within CEPA and between CEPA and other federal Acts related to the management of toxic substances to ensure efficient control of toxic substances at the federal level?

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (Meetings Nos. 3 to 5, 7, 8, 10 to 12, 14, 17 to 19, 23, 26, 30, 32, 36, 37, 40, 43, 44, 46, 50, 51 and 52) is tabled.

Respectfully submitted,

Bob Mills, MP
Chair

Supplementary Report - Bloc Québécois
The Canadian Environmental Protection Act, 1999
(CEPA 1999)

Standing Committee on Environment and Sustainable Development: *The Canadian Environmental Protection Act, 1999 - Five-Year Review: Closing the Gaps.*

The Bloc Québécois believes that environmental issues are central concerns for Quebecers and Canadians today. Be it the fight against global warming, the quality of our water and the air we breathe, or the evaluation and use of toxic substances, the environment has clearly become an inescapable topic.

In view of these concerns and environmental challenges, the Bloc Québécois recognizes the Committee's efforts to make the federal government fill certain gaps in the *Environmental Protection Act, 1999*, even though this would not address the duplication of efforts in the areas of environmental protection arising from the Act.

To this effect, the Bloc Québécois stresses that the Committee has adopted Recommendation 7, "That the government should enter into negotiations with other OECD countries to exchange information respecting any substance of concern and that the CEPA be amended to this end if necessary."

In addition, the Bloc Québécois would like to mention that it supports Recommendation 17, "That CEPA 199 be amended in the preamble to include recognition of the need to protect the most vulnerable in our society, particularly children, and that Part 5 be amended to include language similar to the *Pest Control Products Act*, directing that consideration of vulnerable groups take place in the risk assessment process, including an extra ten-times safety factor for children where appropriate."

Finally, the Bloc Québécois agrees with the Committee on its recommendation that currently used substances be re-evaluated using newly available technologies and data.

However, although the Bloc Québécois voted in favour of the report as presented to the Environment Committee on April 20, 2007, it would not grant its complete approval without further clarifications of some of the recommendations and some additional elements.

Jurisdictional powers

The environment is a complex issue, and the Bloc Québécois believes that the government of Quebec has a key role to play in this area. Thus, the federal government should be mindful not to infringe on Quebec's environmental jurisdiction.

Let us recall that the Bloc Québécois voted against Recommendation 18, "...that [the government] explore fully its options under s. 330 (3.1) to create regulations with limited geographical application in order to protect the Great Lakes and any other vulnerable ecosystems in Canada."

This recommendation opens the door to federal intrusion in designating sensitive ecosystems located in Quebec without consulting the Quebec government. The position of the Bloc Québécois is that this recommendation should be narrow in scope so as not to constitute an encroachment on Quebec's right to manage its own territory and designate its own sensitive areas.

Federal responsibilities

Aside from Recommendation 18, the Bloc Québécois feels that the recommendations, although addressing real problems, have largely missed their mark. This is particularly true for Recommendation 27, "That the Government allot sufficient funds to increase A-Base funding to the Departments of Health and Environment so that CEPA 1999 can be implemented more effectively."

Although it is true that Environment Canada and Health Canada should be provided with adequate, or better, A-base funding, the first step should be the reallocation of funds within the ministries themselves. Above all, this should only be done after a thorough analysis of needs and priorities.

On this subject, as noted by the Auditor General of Canada in November 2006, Health Canada "does not know if it is fully meeting its responsibilities as the regulator of drug products, medical devices, and product safety."

Yet Health Canada has redoubled its efforts to develop Canada-wide strategies and has created new agencies that do nothing but duplicate what is already being done in Quebec and the other provinces.

Instead of attempting to encroach on the jurisdictions of Quebec and the other provinces, Health Canada and Environment Canada should focus on their base activities, particularly the evaluation of toxic substances, rather than stretching their funds and energies.

The Bloc Québécois is in no doubt that if these ministries would stick to their areas of jurisdiction, they could adequately finance their essential base activities.

The precautionary principle

In conclusion, the Bloc Québécois feels that the precautionary principle is glaringly absent from this report. An important amendment should have been proposed to the *Environmental Protection Act, 1999*, as a recommendation, in order to formally include the precautionary principle in CEPA 1999.

ressources financières pour accroître le financement des activités de base des ministères de la Santé et de l'Environnement ».

S'il est vrai que les activités de base d'Environnement Canada et de Santé Canada doivent être financées de manière adéquate, voire de manière accrue, cela doit se faire d'abord par une réaffectation, à l'intérieur même de ces ministères, des fonds octroyés. Mais surtout, cela ne doit se faire qu'après une analyse sérieuse des besoins et des priorités.

À ce chapitre, la vérificatrice générale du Canada constatait, en novembre 2006, que « Santé Canada ne sait pas s'il s'acquitte pleinement de ses responsabilités à l'égard d'organismes de réglementation des médicaments, des matériels médicaux et de la sécurité des produits » :

Pourtant, Santé Canada multiplie ses interventions dans des stratégies pancanadiennes et crée de nouveaux organismes qui ne font que doubler ce qui se fait déjà au Québec et dans les provinces.

Plutôt que de s'évertuer à empiéter dans les domaines du Québec et des provinces, Santé Canada et Environnement Canada devraient se concentrer sur leurs activités de base, particulièrement l'évaluation des produits toxiques, plutôt que de diluer leur financement et leurs efforts.

Pour le Bloc Québécois, il ne fait aucun doute que s'ils ne s'en tenaient qu'à leurs champs de compétence, ces ministères pourraient financer adéquatement les activités de base qui sont essentielles.

Le principe de précaution

Pour conclure, le Bloc Québécois estime que le principe de précaution est un des grands absents de ce rapport. Un ajout important aurait dû être suggéré à la Loi sur la protection de l'environnement de 1999, au travers d'une recommandation, pour que le principe de précaution soit formellement inclus dans la LCPE de 1999.

En plus de la recommandation 18, le Bloc Québécois est d'avis que des recommandations, bien que portant sur des problèmes réels, manquent en bonne partie leur cible. C'est le cas notamment, de la recommandation 27 qui invite le gouvernement fédéral à « attribuer suffisamment de

Les responsabilités du fédéral

Cette recommandation ouvre la porte à une intrusion du fédéral quant à la désignation des écosystèmes sensibles se trouvant sur le territoire du Québec sans consultation du gouvernement québécois. Pour le Bloc Québécois, cette recommandation doit être d'une portée limitée afin de ne pas constituer une intrusion dans le pouvoir du Québec de gérer son propre territoire et de désigner lui-même ses propres régions sensibles.

Rappelons que le Bloc Québécois a voté contre la recommandation 18 qui mentionne que le gouvernement devrait envisager toutes les possibilités en vertu du paragraphe 330 (3.1) pour créer un règlement d'application géographique limitée pour protéger les Grands Lacs et tout autre écosystème vulnérable du Canada.

L'environnement est un enjeu complexe et le Bloc Québécois est d'avis que le gouvernement du Québec a un rôle majeur à jouer en la matière. À cet effet, le gouvernement fédéral doit se garder d'empiéter sur la juridiction environnementale québécoise.

Le respect des compétences

En revanche, bien que le Bloc Québécois ait voté en faveur du rapport tel que présenté au comité de l'environnement, le 20 avril 2007, il ne serait être question de l'entériner complètement sans préciser d'avantage la portée de certaines recommandations et sans apporter des éléments complémentaires.

Enfin, le Bloc Québécois est d'accord avec le comité lorsque ce dernier recommande que les substances déjà utilisées soient réévaluées en vertu des nouvelles technologies et données disponibles.

Rapport complémentaire - Bloc Québécois Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE 1999)

Comité permanent de l'environnement : Examen quinquennal de la Loi sur la protection de l'environnement 1999 : combler les lacunes.

Le Bloc Québécois est d'avis que les questions environnementales sont maintenant au cœur des préoccupations des Québécois et des Canadiens. Que ce soit la lutte au réchauffement climatique, la qualité de l'eau, la qualité de l'air que nous respirons ou encore l'évaluation et l'utilisation des produits toxiques, il est clair maintenant que l'environnement est devenu un enjeu incontournable.

À la lumière de ces préoccupations et des défis reliés à l'environnement, le Bloc Québécois reconnaît les efforts qui ont été déployés, par le comité, afin que le gouvernement fédéral comble certaines des lacunes contenues dans la Loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1999, bien que cela ne corrige pas le dédoublement des actions en matière de protection de l'environnement qu'a instauré la Loi.

À cet effet, le Bloc Québécois souligne que le comité a adopté la recommandation 7 qui stipule que le gouvernement devrait entreprendre des pourparlers avec les pays de l'OCDE afin d'échanger de l'information sur toute substance préoccupante et, le cas échéant, modifier la LCPE 1999 à cette fin.

De plus, le Bloc Québécois tient à mentionner qu'il voit d'un bon œil la recommandation 17 indiquant qu'il y aurait lieu de modifier le préambule de la LCPE 1999 afin de prendre acte de la nécessité de protéger les groupes vulnérables, tels les enfants, et de modifier la partie 5 pour y inclure des dispositions semblables à celles de la Loi sur les produits antiparasitaires pour tenir compte des groupes vulnérables lors de l'évaluation des risques en incluant, par exemple, un facteur de sécurité dix fois supérieur pour les enfants.

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances nos 3 à 5, 7, 8, 10 à 12, 14, 17 à 19, 23, 26, 30, 32, 36, 37, 40, 43, 44, 46, 50, 51 et 52) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président
Bob Mills, député

3. Quel est le rôle des accords d'équivalence, et comment en tirer le meilleur parti?

1. Les rôles des différents ministères sont-ils suffisamment clairement définis pour que chacun d'entre eux s'acquitte des tâches correspondant à son expertise et à ses capacités particulières?

2. Le texte de la LCPE, ainsi que les liens existant entre cette dernière et d'autres lois fédérales relatives à la gestion des substances toxiques, sont-ils suffisamment clairs, d'un point de vue législatif, pour garantir un contrôle efficace des substances toxiques au niveau fédéral?

Coopération
interministérielle et
chevauchement
législatif

F.

<p>9. À qui doit incomber la charge de la preuve?</p>	
<p>1. Quels sont les outils adaptés à la gestion des substances présentant divers risques pour l'environnement et pour la santé humaine?</p> <p>2. Quelles dispositions de la Loi, et quelles modalités de sa mise en œuvre, peut-on modifier afin de réduire le temps requis pour que ces outils de gestion soient mis en place une fois que la substance a été évaluée?</p> <p>3. Qu'entend-on par quasi-élimination (et, incidemment, par limite de dosage) et comment cette dernière peut-elle être mise en pratique?</p> <p>4. Comment doit-on appliquer le principe de prudence à la gestion de ces substances?</p> <p>5. Doit-on renforcer l'application de la Loi?</p> <p>6. Les dispositions relatives à la Participation du public (actions au civil) doivent-elles être améliorées?</p>	<p>D. Gestion des substances</p>
<p>1. Quel est le rôle du Comité consultatif national, tout particulièrement au regard du Conseil canadien des ministres de l'environnement, et comment peut-il être amélioré?</p> <p>2. Comment le point de vue des peuples autochtones peut-il être mieux intégré aux processus de prise de décisions?</p>	<p>E. Coopération avec les provinces, les territoires et les peuples autochtones</p>

C. Évaluation des substances

1. La Loi doit-elle être modifiée afin de prendre en compte les différences de toxicité intrinsèque et d'emploi des produits chimiques?
 - emploi du terme « toxique »
 - produits chimiques régis par la *Loi sur les aliments et drogues*
 - dioxyde de carbone
2. Comment le gouvernement doit-il gérer les substances identifiées lors de l'évaluation de la Liste intérieure des substances?
 3. Quelles dispositions de la Loi, et quelles modalités de sa mise en œuvre, peut-on modifier afin de réduire le temps requis pour une évaluation?
 4. Comment faire en sorte que ces évaluations prennent en compte les populations et les écosystèmes fragiles?
 5. La Loi doit-elle permettre d'entériner les évaluations de risques effectuées par d'autres gouvernements?
 6. Comment doit-on appliquer le principe de prudence à l'évaluation de ces substances?
 7. Quelles informations le gouvernement doit-il exiger de l'industrie, et qui doit évaluer ces informations?
 8. Quel degré de divulgation auprès du public devrait-on adopter au regard de ces données et de leur analyse?

ANNEXE C : SUGGESTION DE THÈMES D'ÉTUDE ET DE SUJETS DE RÉUNION POUR L'EXAMEN DE LA LCPE (1999)

Suggestion de thèmes d'étude

Thèmes	Questions spécifiques
<p>A. Mesurer le succès de la Loi en matière de prévention de la pollution</p> <p>1. Quels sont les objectifs fixés par la LCPE et comment les résultats obtenus sont-ils mesurés?</p> <p>2. Comment mieux informer les Canadiens de l'état de l'environnement?</p> <p>3. Comment améliorer le suivi des expositions aux substances toxiques?</p>	
<p>B. Actions menées au niveau international</p> <p>1. Quelles ont été les mesures prises par d'autres gouvernements en matière de gestion des substances toxiques, et quelles leçons le Canada pourrait-il en tirer?</p>	

Organismes et individus

Save the Oak Ridges Moraine Coalition

Sierra Legal Defence Fund - Toronto

Sinclair, Kevin

Société canadienne du cancer

Statistique Canada

Stop the Hogs Coalition

Stratégie canadienne de lutte contre le cancer

TerraChoice Environmental Marketing

Tippett, P.

Transboundary Watershed Alliance

Under the Sleeping Buffalo Research

Union Saint-Laurent, Grands Lacs

Université de l'Alberta (Département de pédiatrie)

Université d'Ottawa

Université McGill

Université McMaster

Ville de Toronto

Organismes et individus

Dupont Canada

Enquête pollution

Fédération canadienne de l'agriculture

Fondation Ivey (Toronto)

Formulated Products Industry Coalition

Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets

Grand conseil des Cris

Groupe de coordination de l'industrie pour la LCPE

Institut canadien des engrais

Institut canadien du droit et de la politique de l'environnement

Institut canadien du sel

Inuit Tapiriit Kanatami

Ministère de la Santé

Ministère de l'Environnement

Paterson, Noël

Pembina Institute

PollutionWatch

Protection Environnementale du Canada

Protection Environnementale (E.-U.)

Reach for Unbleached Foundation

Région de Peel

Réseau canadien de l'environnement

Révision de la protection de l'environnement Canada

Robinson, Cindy

Organismes et individus

Association canadienne de produits de consommation spécialisés	
Association canadienne des eaux potables et usées	
Association canadienne des fabricants de produits chimiques	
Association canadienne des médecins pour l'environnement	
Association canadienne des producteurs pétroliers	
Association canadienne des troubles d'apprentissage	
Association canadienne du droit de l'environnement	
Association médicale canadienne	
Association minière du Canada	
Association pour la santé environnementale, les hypersensibilités et les allergies du Québec	
Association pour la santé environnementale, les hypersensibilités et les allergies - section Ottawa	
Association pulmonaire du Canada	
Bromine Science and Environmental Forum	
Bureau du Commissaire à l'environnement et au développement durable	
Chambre de commerce du Canada	
Chemical Sensitivities Manitoba	
Clean Production Action	
Coalition des citoyens de Saint John pour l'air pur	
Congrès du travail du Canada	
Conseil circumpolaire inuit	
Conseil de la conservation du Nouveau-Brunswick inc.	
Donovan, Patty	

Organisations et individus	Date	Réunion
<p>À titre personnel</p> <p>Gail Krantzberg, Université McMaster</p> <p>Joe Schwarcz, Université McGill</p> <p>Association canadienne des fabricants de produits chimiques</p> <p>Gordon Lloyd, vice-président, Questions techniques</p> <p>Formulated Products Industry Coalition</p> <p>Shannon Coombs</p> <p>Institut canadien du droit et de la politique de l'environnement</p> <p>Maureen Carter-Whitney, directrice de la recherche</p> <p>Institut canadien du droit et de la politique de l'environnement</p> <p>Institut canadien du sel</p> <p>Anne Mitchell, directrice exécutive</p> <p>Michael Teeter, consultant</p> <p>Ministère de la Santé</p> <p>Steve Clarkson, directeur, Bureau d'évaluation de risque et d'impact</p> <p>Ministère de l'Environnement</p> <p>John Moffet, directeur général intérimaire, Systèmes et priorités</p> <p>PollutionWatch</p> <p>Aaron Freeman, Protection Environnementale du Canada</p> <p>Kapil Khatter, directeur, Santé et environnement</p> <p>Save the Oak Ridges Moraine Coalition</p> <p>Anna Tilman, présidente</p>	2006/12/12	37

Organisations et individus			Date	Réunion
Ministère de la Santé Paul Glover, directeur général, Programme de la sécurité des milieux Ministère de l'Environnement Cynthia Wright, sous-ministre adjointe associée, Direction générale de l'intendance environnementale Sierra Legal Defence Fund - Toronto Robert Wright, avocat Union Saint-Laurent, Grands Lacs Derek Stack, directeur général			2006/11/27	30
Ministère de la Santé Gregory Heming, président Environmental Education Association of the Yukon Catherine Cobden, vice-présidente, Environnement			2006/12/04	32
Ministère de la Santé Paul Glover, directeur général, Programme de la sécurité des milieux Ministère de l'Environnement Cynthia Wright, sous-ministre adjointe associée, Direction générale de l'intendance environnementale Reach for Unbleached Foundation Delores Broten, conseillère principale en matière de politiques			2006/12/11	36
Ministère de la Santé Paul Glover, directeur général, Programme de la sécurité des milieux Association canadienne du droit de l'environnement Kathleen Cooper, chercheure principale				
Ministère de l'Environnement Cynthia Wright, sous-ministre adjointe associée, Direction générale de l'intendance environnementale PollutionWatch Kapil Khatter, directeur, Santé et environnement				

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Université d'Ottawa 2006/11/06 23

Daniel Krewski, professeur et directeur,
Centre McLaughlin d'évaluation du risque pour la santé
des populations, Institut de recherche sur la santé des
populations

Université d'Ottawa

Michelle Turner, épidémiologiste / coordonnatrice de la
recherche,
Centre McLaughlin d'évaluation du risque pour la santé
des populations, Institut de recherche sur la santé des
populations

Université d'Ottawa

Michael G. Tyshenko, analyste des risques,
Centre McLaughlin d'évaluation du risque pour la santé
des populations, Institut de recherche sur la santé des
populations

Association canadienne de produits de
consommation spécialisés

2006/11/20 26

Shannon Coombs, présidente

Association canadienne du droit de l'environnement

Jessica Ginsburg, conseillère juridique

Kapil Khatter

Institut canadien des engrais

Roger Larson, président

Ministère de la Santé

Paul Glover, directeur général,

Programme de la sécurité des milieux

Ministère de l'Environnement

John Arsenau, directeur général,
Sciences et évaluation des risques, Direction générale des
sciences et de la technologie

Association canadienne des fabricants de produits

2006/11/27 30

chimiques

Gordon Lloyd, vice-président,

Questions techniques

Institut du sel

Richard Hanneuman, président

Michael Teeter, consultant

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

19

2006/10/24

Ministère de la Santé

Steve Clarkson, directeur,
Bureau d'évaluation de risque et d'impact

Ministère de l'Environnement

Cynthia Wright, sous-ministre adjointe associée,
Direction générale de l'intendance environnementale

PollutionWatch

Hugh Benévilles, avocat,
Association canadienne du droit de l'environnement

Kapil Khatter, directeur,
Santé et environnement

Union Saint-Laurent, Grands Lacs

Derek Stack, directeur général

23

2006/11/06

Association canadienne du droit de l'environnement

Kathleen Cooper, chercheuse

Association pour la santé environnementale, les
hypersensibilités et les allergies du Québec

Michel Gaudet

Compagnie pétrolière impériale Ltée

Roger Keefe

Conseil de la conservation du Nouveau-Brunswick
inc.

Inka Milewski, conseillère scientifique

Ministère de la Santé

Paul Glover, directeur général,
Programme de la sécurité des milieux

Ministère de l'Environnement

Cynthia Wright, sous-ministre adjointe associée,
Direction générale de l'intendance environnementale

Protection environnementale du Canada

Aaron Freeman, directeur,
Politique

Université de l'Alberta

Donald Spady, chercheur principal,
Département de pédiatrie

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

<p>Ministère de l'Environnement</p> <p>Cynthia Wright, sous-ministre adjointe associée, Direction générale de l'intendance environnementale</p> <p>Protection environnementale du Canada</p> <p>Aaron Freeman, directeur, Politique</p> <p>Association canadienne des fabricants de produits chimiques</p>	2006/10/17	17
<p>Clean Production Action</p> <p>Beverly Thorpe, directrice internationale</p> <p>Groupe de coordination de l'industrie pour la LCPE</p> <p>Jack Soule, directeur exécutif</p> <p>Groupe de travail sur l'environnement (É.-U.)</p> <p>Kenneth Cook, président, Bureau de Washington, D.C.</p> <p>Ministère de la Santé</p> <p>Steve Clarkson, directeur, Bureau des contaminants environnementaux, Programme de la sécurité des milieux, Direction générale, santé environnementale et sécurité des consommateurs</p> <p>Ministère de l'Environnement</p> <p>John Arsenau, directeur général, Sciences et évaluation des risques, Direction générale des sciences et de la technologie</p> <p>Protection environnementale (É.-U.)</p> <p>Richard Denison, scientifique principal, Bureau de Washington, D.C.</p> <p>Association canadienne des fabricants de produits chimiques</p>	2006/10/19	18

<p>Commission mixte internationale</p> <p>Gordon Lloyd, vice-président, Questions techniques</p> <p>Commission mixte internationale</p> <p>Jim Houston, conseiller en environnement</p> <p>Commission mixte internationale</p> <p>Joel Weiner, conseiller principal</p>	2006/10/24	19
---	------------	----

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Institut canadien du sel

Al Hamilton, gestion du secteur des produits chimiques,
Sifto Canada

Michael Teeter, consultant

Ministère de la Santé

Charles Ethier, directeur général,
Programme de la sécurité des produits

Pembina Institute

Matthew Bramley, directeur,
Changements climatiques

Mark Winfield, directeur,
Gouvernance environnementale

PollutionWatch

Hugh Benvides, avocat,
Association canadienne du droit de l'environnement

Université d'Ottawa

Lynda Collins, professeure adjointe,
Faculté de droit

À titre personnel

Michael Teeter, directeur,
Hillwatch Inc.

Association canadienne du droit de l'environnement

Kapil Khatter

Association pulmonaire du Canada

Barbara Mackinnon, directrice,
Recherche environnementale, Association pulmonaire du
Nouveau-Brunswick

Kenneth Maybee, vice-président,
Affaires environnementales

Dupont Canada

Judith McKay, avocate générale

Groupe de coordination de l'industrie pour la LCPE

Jack Soule, directeur exécutif

Ministère de la Santé

Paul Glover, directeur général,
Programme de la sécurité des milieux

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

<p>Ministère de la Santé</p> <p>Paul Glover, directeur général, Programme de la sécurité des milieux</p> <p>Ministère de l'Environnement</p> <p>Mary Taylor, directrice, Gouvernance législative</p> <p>Université McGill</p> <p>Joe Schwarcz, directeur, Bureau des sciences et de la société</p> <p>Université McMaster</p> <p>Gail Krantzberg, professeure et directrice, Dotasco Centre for Engineering an Public Policy</p> <p>Association canadienne des fabricants de produits chimiques</p> <p>Gordon Lloyd, vice-président, Questions techniques</p>	2006/06/21	11
<p>Institut canadien des engrais</p> <p>Clyde Graham, vice-président, Stratégie et alliances</p> <p>Ministère de la Santé</p> <p>Paul Glover, directeur général, Programme de la sécurité des milieux</p> <p>Ministère de l'Environnement</p> <p>John Moffet, directeur général intérimaire, Systèmes et priorités</p> <p>PollutionWatch</p> <p>Hugh Benevides, avocat, Association canadienne du droit de l'environnement</p> <p>Fe de Leon, chercheuriste, Association canadienne du droit de l'environnement</p> <p>Aaron Freeman, Protection Environnementale du Canada</p> <p>Kapil Khatter, directeur, Santé et environnement</p> <p>Association canadienne de produits de consommation spécialisés</p> <p>Shannon Coombs, directrice exécutive, Représentante de la Formulated Products Industry Coalition</p>	2006/09/21	12

<p>Association canadienne de produits de consommation spécialisés</p> <p>2006/09/26</p> <p>14</p>		
--	--	--

Organisations et individus	Date	Réunion
<p>Stratégie canadienne de lutte contre le cancer</p> <p>Larry Stoffman, président, Comité national sur les expositions environnementales et professionnelles, Groupe d'action sur la prévention primaire</p>	2006/06/05	7
<p>Association médicale de l'Ontario</p> <p>Isra Levy, chef des affaires médicales et directeur, Bureau de la santé publique, Association médicale canadienne</p> <p>John Wellner, directeur, Politique de la santé</p> <p>Ministère de la Santé</p> <p>Paul Glover, directeur général, Programme de la sécurité des milieux</p> <p>Ministère de l'Environnement</p> <p>John Moffet, directeur général interimaire, Systèmes et priorités</p> <p>PollutionWatch</p> <p>Kapil Khatter, directeur, Santé et environnement</p> <p>Rick Smith, directeur général, Environnemental Defence</p> <p>Statistique Canada</p> <p>Robert Smith, directeur, Division des comptes et de la statistique de l'environnement</p> <p>Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable</p> <p>Johanne Gélinas, commissaire</p> <p>John Reed, directeur principal</p> <p>Ministère de la Santé</p> <p>Steve Clarkson, directeur, Bureau des contaminants environnementaux, Programme de la sécurité des milieux, Direction générale, santé environnementale et sécurité des consommateurs</p> <p>Ministère de l'Environnement</p> <p>John Moffet, directeur général interimaire, Systèmes et priorités</p> <p>International POPs Elimination Network</p> <p>Jack Weinberg, conseiller principal en politiques</p>	2006/06/12	8
	2006/06/21	11

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
PollutionWatch Kapil Khatter, directeur, Santé et environnement	2006/05/10	3
Union Saint-Laurent, Grands Lacs Derek Stack, directeur général		
Ministère de la Justice Daniel Biasiolli, avocat-conseil	2006/05/15	4
Ministère de la Santé Paul Glover, directeur général, Programme de la sécurité des milieux		
Ministère de l'Environnement Cécile Cléroux, sous-ministre adjointe, Direction générale de l'intendance environnementale John Moffet, directeur général intérimaire, Systèmes et priorités		
Association canadienne de produits de consommation spécialisés Shannon Coombs, directrice exécutive, Représentante de la Formulated Products Industry Coalition	2006/05/17	5
Association canadienne des fabricants de produits chimiques Gordon Lloyd, vice-président, Questions techniques		
Association minière du Canada Justyna Laurie-Lean, vice-présidente		
Association canadienne du droit de l'environnement Hugh Benevides, conseiller juridique	2006/06/05	7
Fondation Ivey (Toronto) Bruce Lourie, président		
Ministère de l'Environnement John Moffet, directeur général intérimaire, Systèmes et priorités		

pour les intervenants afin de supprimer les obstacles financiers à la participation du public. Il devrait également modifier le paragraphe 22(2) de la LCPE 1999 de sorte qu'il soit possible d'initier une action en protection de l'environnement devant un tribunal dans les cas où une infraction nuit ou risque grandement de nuire à l'environnement, à la vie humaine, animale ou végétale ou à la santé.

Recommandation 29

Le gouvernement devrait modifier l'article 10 de la LCPE 1999 pour préciser que les systèmes de permis provinciaux peuvent être considérés comme des équivalents et que les accords d'équivalence doivent comporter des dispositions permettant de vérifier que leurs effets sont équivalents.

Recommandation 30

Le ministère de l'Environnement devrait créer un système permettant de mesurer et d'évaluer le rôle et la mise en œuvre des dispositions de la LCPE 1999 relatives à l'exécution de la loi.

Recommandation 31

Le gouvernement devrait modifier l'annexe 1 pour y insérer les renseignements suivants concernant chaque substance inscrite :

- la disposition de l'article 64 qui a déclenché l'inscription;

- un bref résumé des raisons pour lesquelles la substance est toxique aux doses observées;

- si possible, l'instrument d'évaluation des risques applicable à la substance.

Recommandation 23

Environnement Canada devrait inviter les parties intéressées à circonscrire et appliquer les meilleures pratiques de gestion des risques dès le début de l'évaluation des risques.

Recommandation 24

Environnement Canada devrait prévoir dans les plans de prévention de la pollution un mécanisme officiel de mesure du rendement permettant de mesurer leurs résultats.

Recommandation 25

Le commissaire à l'environnement et au développement durable devrait, dans sa prochaine vérification de la gestion des substances toxiques, déterminer si les plans de prévention de la pollution réduisent effectivement la création de pollution.

Recommandation 26

Le gouvernement devrait modifier la LCPE 1999 pour y insérer des instructions précises visant l'intensification des efforts actuels axés sur le remplacement de substances toxiques par des substances ou des technologies acceptables dans le cadre de mesures de prévention de la pollution, de gestion et d'évaluation des risques et de quasi-élimination, compte tenu des risques et de la faisabilité technique et économique de la substitution.

Recommandation 27

Le gouvernement devrait attribuer suffisamment de ressources financières pour accroître le financement des activités de base des ministères de la Santé et de l'Environnement, afin que la LCPE 1999 puisse être mise en œuvre plus efficacement.

Recommandation 28

Le gouvernement devrait envisager l'adoption d'une disposition sur le partage des dépens, semblable à celle prévue dans la *Loi sur les pêches*, ainsi que d'autres compensations financières

Recommandation 18

Le gouvernement devrait modifier la LCPE 1999 pour ajouter au préambule un paragraphe énonçant la nécessité de protéger les écosystèmes vulnérables. Il devrait également envisager toutes les options en vertu du paragraphe 330 (3.1) pour créer un règlement d'application géographique limitée pour protéger les Grands Lacs et tout autre écosystème vulnérable du Canada.

Recommandation 19

Le gouvernement devrait envisager de modifier la LCPE 1999 de sorte que les substances de la Liste de substances commercialisées soient hiérarchisées de la même façon que le sont celles de la Liste intérieure, tout en tenant compte de la persistance de certaines de ces substances qui est due à leur émission constante dans l'environnement.

Recommandation 20

Le gouvernement devrait entreprendre immédiatement

- de réglementer les produits contenant des substances toxiques en se servant de la LCPE 1999 comme principal instrument législatif; et
- de réviser la *Loi sur les produits dangereux* pour mieux l'harmoniser avec la LCPE 1999.

Recommandation 21

Il conviendrait de modifier la LCPE 1999 pour y supprimer l'exigence d'établir un niveau de quantification avant d'ajouter une substance à la Liste de quasi-élimination.

Recommandation 22

Le gouvernement devrait modifier la LCPE 1999 pour préciser que le règlement d'interdiction est un moyen d'atteindre l'objectif de la quasi-élimination.

Recommandation 14

Le gouvernement devrait ajouter les tests de neurotoxicité *sur les renseignements concernant les substances nouvelles* et les appliquer aux substances préoccupantes actuelles.

Recommandation 15

Le gouvernement devrait obliger les producteurs de substances nouvelles et actuelles jugées persistantes ou produites en grand volume à soumettre ces dernières à des études de toxicité chronique telles que définies dans la ligne directrice 452 de l'OCDE et à présenter les résultats aux ministres dans le cadre de l'évaluation des risques.

Recommandation 16

Le gouvernement devrait modifier la LCPE 1999 comme suit :

- Dans le cas d'une évaluation préalable établissant qu'une substance est toxique, fixer à deux ans le délai compris entre le début de l'évaluation préalable et celui d'un plan de mise en œuvre.
- Dans le cas d'une évaluation préalable établissant la nécessité d'effectuer une évaluation complète de la Liste des substances d'intérêt prioritaire, fixer à cinq ans le délai compris entre le début de l'évaluation préalable et celui du plan de mise en œuvre.

Recommandation 17

Il y aurait lieu de modifier le préambule de la LCPE 1999 pour prendre acte de la nécessité de protéger les plus vulnérables dans notre société, notamment les enfants, et de modifier la Partie 5 pour inclure des dispositions semblables à celles de la *Loi sur les produits antiparasitaires* prévoyant de tenir compte des groupes vulnérables dans l'évaluation des risques, y compris un facteur de sécurité dix fois supérieur pour les enfants, le cas échéant.

Recommandation 11

Le gouvernement du Canada devrait offrir une aide financière suffisante pour permettre à Environnement Canada et Statistique Canada de collaborer dans le but de :

- Produire et publier un rapport annuel contenant une analyse critique des résultats des données de l'INRP et circonscrire, si possible, des tendances.

- Améliorer continuellement la qualité des données de l'INRP afin de mieux informer les Canadiens et de consolider les politiques de prévention de la pollution.

Recommandation 12

Le gouvernement devrait modifier la LCPE 1999 pour obliger les ministres à entreprendre une étude permanente de surveillance biologique représentative de la population canadienne, dont les populations vulnérables.

Recommandation 13

Le gouvernement devrait :

- modifier la LCPE 1999 pour contraindre les ministres à faire des recherches sur les effets des mélanges complexes de produits chimiques sur la santé humaine et l'environnement;
- invoquer les articles 42 et 71 pour exiger que l'industrie fournisse des renseignements sur les effets des mélanges complexes de produits chimiques;

- exiger, dans le *Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles*, de l'information sur les effets cumulatifs des substances ayant en commun le même mécanisme de toxicité, lorsqu'ils y a lieu de croire que de tels effets peuvent se produire chez l'homme et dans l'environnement.

Recommandation 6

Si le programme REACH entre en vigueur, le gouvernement devrait immédiatement entamer des négociations pour obtenir une entente lui donnant accès aux données d'essais confidentiels produits en vertu de ce programme. Par ailleurs, il devrait modifier la LCPE 1999 pour exiger que les renseignements fournis à REACH sur les substances importées au Canada soient communiqués aux autorités canadiennes.

Recommandation 7

Le gouvernement devrait entrer en pourparlers avec les autres pays de l'OCDE pour échanger de l'information sur toute substance préoccupante et, le cas échéant, modifier la LCPE 1999 à cette fin.

Recommandation 8

Le gouvernement devrait modifier la LCPE 1999 pour pouvoir demander à des tiers de vérifier les données fournies par des personnes identifiées en vertu de l'article 46 ou de l'article 71 de la Loi.

Recommandation 9

Le gouvernement devrait remettre les rapports provisoires complets d'évaluation des substances nouvelles aux déclarants et publier électroniquement les rapports provisoires complets d'évaluation des substances existantes aux parties intéressées afin de leur donner la possibilité de faire connaître leur point de vue.

Recommandation 10

Le gouvernement devrait faciliter l'accès du public à l'information utile en modifiant la LCPE 1999 pour rendre obligatoire la communication de données d'essais comme le prévoit la Loi sur les produits antiparasitaires.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Sur l'état de l'environnement, le gouvernement devrait publier tous les deux ans un rapport sous forme électronique et sous forme imprimée, afin de fournir des données actuelles, exactes et accessibles, associées à des facteurs socioéconomiques, d'améliorer le processus décisionnel et d'appuyer les progrès en direction de la durabilité.

Recommandation 2

Le gouvernement devrait modifier la partie 5 de la LCPE 1999 pour y énoncer un principe directeur de contrôle des substances toxiques selon lequel il incombe à l'industrie de faire la preuve, à la satisfaction du ministre, que les risques associés à une substance nouvelle ou actuelle sont acceptables.

Recommandation 3

Dans l'évaluation des produits chimiques de la LIS et de tous ceux en instance d'évaluation environnementale, Environnement Canada devrait reconnaître que la persistance de ces produits peut tenir au fait qu'il y en a un apport constant dans l'environnement.

Recommandation 4

Le gouvernement devrait modifier la LCPE 1999 pour veiller à ce que les données relatives à la fabrication, l'importation et l'usage de substances soient mises à jour tous les ans.

Recommandation 5

Le gouvernement devrait modifier les articles 72 et 46 de la LCPE 1999 pour pouvoir obtenir de l'information sur toute substance inquiétante et prendre des décisions fondées sur le plus grand nombre de données possible.

Par ailleurs, un système de double réponse aux substances préoccupantes permettra de garantir que des mesures seront prises plus rapidement. Il convient de prendre des mesures de gestion des risques raisonnables et réalisables avant le terme d'une évaluation des risques, qui est toujours une procédure très longue. Cela comprend des mesures préalables immédiates pour la quasi-élimination des substances jugées persistantes, bioaccumulables et intrinsèquement toxiques.

L'objectif ultime est cependant de consolider le savoir sur lequel la Loi s'appuie, et le Comité a formulé de nombreuses recommandations à cet égard, car, comme nous l'avons dit dans le prologue, la valeur de notre système de gestion des produits chimiques est à la mesure du savoir qui le fonde.

Comment « l'ammoniac dans le milieu aquatique » est devenu « l'ammoniac en milieu aquatique est, selon l'évaluation des risques, le déversement d'ammoniac en provenance des installations municipales de traitement des eaux usées. Le dioxyde de carbone peut être très nocif à des doses élevées, mais il ne l'est généralement pas, excepté qu'il est toxique pour l'environnement en tant que gaz à effet de serre.

L'Association canadienne des fabricants de produits chimiques a proposé un compromis :

Si le comité devait juger que le retrait du mot « toxique » et son remplacement par le libellé que nous avons recommandé sont inacceptables, il pourrait tout de même reprendre, dans son rapport, un thème sur lequel presque tout le monde s'est entendu, à savoir que le gouvernement devrait fournir davantage d'informations contextuelles quand il décrète qu'une substance est toxique et qu'il l'inscrit à l'annexe 1¹⁹.

Recommandation 31

Le gouvernement devrait modifier l'annexe 1 pour y insérer les renseignements suivants concernant chaque substance inscrite :

- la disposition de l'article 64 qui a déclenché l'inscription;
- un bref résumé des raisons pour lesquelles la substance est toxique aux doses observées;
- si possible, l'instrument d'évaluation des risques applicable à la substance.

CONCLUSION

Il y aura toujours des risques associés à l'usage de produits chimiques, comme c'est le cas d'à peu près tout dans la vie. En général, la gestion des produits chimiques au Canada, du moins du point de vue des lois et pouvoirs applicables, est valable et conforme aux normes en vigueur dans les autres États de l'OCDE. D'autres États peuvent cependant se montrer plus prudents, mais cela traduit peut-être seulement leur perception du seuil de tolérance de leurs sociétés à l'égard du risque.

Une plus grande prudence est une affaire de volonté politique. Certaines de nos recommandations font de la LCPE 1999 une loi intrinsèquement plus prudente sans y ajouter d'obligations injustifiées ou onéreuses. Nous avons notamment prévu de tenir compte des populations et des écosystèmes vulnérables et de raccourcir les délais associés à la LSIP.

Mais le Comité n'a été saisi que de peu d'exemple de torts effectifs. Dans le cas le plus grave, un contrat de chlorure de potassium a, semble-t-il, été compromis parce que ce produit est un composant du sel de voirie. L'acheteur japonais a découvert qu'on avait l'intention d'inscrire cette substance dans la liste et a eu peur que ses propres acheteurs ne puissent l'employer dans leurs fermes. L'usage d'une substance toxique pourrait, par exemple, interdire l'étiquetage d'un produit comme produit organique. Il y a aussi le cas de la B.C. Buildings Corporation Cleaning Management, qui estime qu'aucun produit ne doit comprendre de substances inscrites à l'annexe 1.

C'est effectivement un problème, mais il ne semble pas avoir créé beaucoup d'effets négatifs sur les entreprises. Ses répercussions les plus sensibles se sont peut-être fait sentir sur la mise en œuvre de la LCPE 1999, puisqu'il constitue un obstacle aux négociations et à l'action.

Beaucoup de représentants du secteur privé ont proposé de supprimer le terme « toxique » et de le remplacer par « substances à gérer ». Cela présente un certain intérêt, notamment dans sa simplicité, mais cela comporte certains inconvénients.

Le pouvoir constitutionnel conféré à la LCPE a été confirmé étroitement par la Cour suprême dans *R. c. Hydro-Québec*, où elle a statué qu'il s'agissait d'un exercice valable du pouvoir fédéral en matière de droit pénal¹⁷. L'élimination du terme « toxique » susciterait presque certainement des litiges et, quoique cela soit improbable, risquerait de compromettre l'équilibre du tribunal concernant la question de la constitutionnalité.

¹⁸ Le gouvernement a tenté à deux reprises d'éliminer le terme « toxique » dans l'ensemble ou certaines des parties de la Loi : il faut donc penser que les avocats du ministère de la Justice qui ont conseillé le gouvernement ne s'inquiètent guère de la question du pouvoir constitutionnel. Mais on ne peut en être sûr, car ces conseils sont généralement confidentiels.

L'autre problème est que l'élimination du terme « toxique » pourrait inciter la société à moins se préoccuper de contrôler ces substances.

Le sens du terme « toxique » ne devrait pas être si difficile à expliquer. Comme on l'a répété au Comité, « c'est la dose qui fait le poison ». Le problème réel est probablement le manque de contexte de l'annexe 1.

¹⁷ Dans l'affaire *R. c. Hydro-Québec* de 1997, on alléguait que la LCPE 1988 était *ultra vires*, c'est-à-dire qu'elle dépassait la compétence du Parlement du Canada parce que deux de ses dispositions ne rentraient dans les attributions d'aucun chef de compétence fédérale, telle que celle-ci est définie dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Dans une décision majoritaire (cinq voix contre quatre), la Cour a confirmé la constitutionnalité de la loi qui permet l'utilisation légitime du pouvoir fédéral en matière de droit pénal.

¹⁸ Projet de loi C-43 de la 38^e Législature, 1^{re} session, et projet de loi C-30 de la 39^e Législature, 1^{re} session.

réglement. Les substances sont ajoutées à la liste en fonction d'un ou plus, de trois critères. Une substance est considérée comme toxique si elle entre ou peut entrer dans l'environnement en quantités ou concentrations telles qu'elles :

- (a) ont ou peuvent avoir un effet nocif immédiat ou à long terme sur l'environnement ou sa diversité biologique;

- (b) constituent ou peuvent constituer un danger pour l'environnement dont dépend la vie;

- (c) constituent ou peuvent constituer un danger pour la vie ou pour la santé humaine au Canada.

Par conséquent, la définition du terme « toxique » dans la Loi englobe à la fois le risque qu'une substance représente (en raison de sa toxicité intrinsèque) et son contact avec les êtres humains et l'environnement. Cela est conforme à l'idée que « c'est la dose qui fait le poison », à laquelle on a renvoyé le Comité à de nombreuses occasions. C'est peut-être moins conforme à l'idée que se fait la population générale d'une substance « toxique », à savoir qu'elle est un poison même à faible dose.

Une substance peut donc être inscrite à l'annexe 1 en raison du fait qu'elle a des effets délétères lorsqu'elle est très concentrée dans certains contextes et malgré le fait qu'elle peut être couramment employée de façon sûre et utile dans d'autres circonstances. Les représentants du secteur privé n'ont cessé de rappeler que c'est la raison pour laquelle leurs produits sont injustement stigmatisés.

Les exemples du sel de voirie et de l'ammoniac dans le milieu aquatique ont été repris systématiquement. Le sel de voirie a été ajouté à l'annexe 1, car répond, selon son évaluation, aux alinéas a) ou b). L'ammoniac présent dans le milieu aquatique a été ajouté à l'annexe 1, car, selon son évaluation, il répond à l'alinéa a). Autre exemple : le dioxyde de carbone a été ajouté comme gaz à effet de serre, car son évaluation a permis de conclure qu'il répond à l'alinéa b). L'ammoniac gazeux a été ajouté comme précurseur des matières à granulométrie fine par suite du fait que les particules fines répondaient à l'alinéa c).

La principale objection du secteur privé à l'usage du terme « toxique » est que cela donne aux substances énumérées dans l'annexe 1 une connotation telle qu'elles sont perçues comme quelque chose qu'il faut éviter à tout prix. Les gens voient le mot « toxique » et pensent « danger grave », alors qu'ils confondent ainsi les genres, puisqu'ils peuvent, en fait, arroser leurs frites de cette substance. En fait, d'autres entreprises et gouvernements étrangers semblent également avoir besoin qu'on leur explique le sens du terme « toxique » dans la LCPE 1999.

La conformité et l'exécution de la loi sont deux questions qui n'ont pas été beaucoup abordées au cours des débats. Certaines des statistiques fournies par le gouvernement sont cependant surprenantes :

- Une ordonnance de conformité a été rendue entre 1998 et 2003-2004, comparativement à une centaine au cours de l'exercice 2004-2005.
- Malgré 38 règlements différents (19 depuis 1998), on n'a enregistré que 34 condamnations depuis 1998.

Une partie de la réponse du ministère de l'Environnement a été que ces statistiques traduisent une ferme volonté de respecter la Loi. Cela est peut-être vrai, mais il n'existe aucune analyse solide de la conformité aux dispositions de la LCPE 1999 et de leur exécution. Le rapport d'évaluation formative de la Loi se lit comme suit :

Il est impossible de déterminer si les résultats prévus portant sur la partie 10 de la Loi seront obtenus puisque des systèmes de mesure et de déclaration des résultats servant à documenter les progrès obtenus, au regard des résultats prévus, étaient toujours en cours d'élaboration au moment de l'évaluation. Il faudra mettre sur pied de tels systèmes pour apprécier la probabilité de progrès dans l'obtention des résultats prévus [...]

Par « résultats prévus », on n'entend probablement pas que des quotas seraient fixés aux mesures d'exécution de la Loi et aux poursuites. Mais le Comité s'attendrait certainement à ce que le ministère adopte un mécanisme permettant d'établir la valeur de son programme d'exécution de la loi dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi.

Recommandation 30

Le ministère de l'Environnement devrait créer un système permettant de mesurer et d'évaluer le rôle et la mise en œuvre des dispositions de la LCPE 1999 relatives à l'exécution de la loi.

L'EMPLOI DU TERME « TOXIQUE »

Il ne fait pas de doute que, dans l'analyse mot à mot, le Comité a consacré plus de temps à discuter du terme « toxique » que de tout autre terme de la Loi. L'emploi de cet adjectif est manifestement problématique pour le secteur privé. Ce problème est considérablement exacerbé par le fait que l'annexe 1 ne s'inscrit pas dans un contexte.

L'annexe 1 est la Liste des substances toxiques, telles qu'elles sont définies dans la Loi. Lorsqu'une substance est inscrite dans la liste, le gouvernement a le pouvoir d'employer un certain nombre des « instruments » de la LCPE, notamment de prendre un

Le CCME est chargé de fixer les normes nationales non exécutoires connues sous le nom de normes pancanadiennes. Pour ce qui est du mercure, par exemple, le CCME a fixé des normes pancanadiennes pour les émissions de mercure émanant de fondries de métal commun et d'incinérateurs de déchets, ainsi que de centrales thermiques alimentées au charbon, de lampes contenant du mercure et de déchets d'amalgames dentaires.

Les résultats ont fait l'objet de commentaires partagés. Un fonctionnaire a déclaré ce qui suit :

Au départ, on visait six substances différentes et on avait élaboré environ 14 normes pancanadiennes. D'après ce qu'on rapporte, elles ont toutes été mises en œuvre. On commence donc tout juste à recueillir de l'information, mais je pense qu'on peut affirmer que bon nombre d'entre elles sont un succès. La plupart d'entre elles ont entraîné des changements aux processus de délivrance des permis et aux outils pour leur mise en œuvre, ce qui a permis, dans certains cas, l'atteinte des normes.⁶⁸

Mais d'autres témoins ne voyaient pas les choses aussi positivement :

D'autres parties intéressées ont également critiqué le CCME et les normes pancanadiennes. Les commentaires d'un certain témoin étaient particulièrement inquiétants s'ils se révélèrent exacts. Selon un intervenant, les normes pancanadiennes servent non pas à réduire la pollution, puisqu'elles ne sont pas exécutoires, mais à justifier l'augmentation de la pollution dans certaines zones peu polluées.⁷⁰

Les normes pancanadiennes semblent poser certains problèmes, mais la collaboration entre les administrations est indispensable, et il est difficile d'imaginer un système radicalement différent pour l'obtenir. Il s'agit d'éviter une fuite en avant, et c'est ce qui semble bien se produire : le gouvernement fédéral devrait faire preuve de leadership au CCME afin de l'empêcher.

Dans les recommandations qui précèdent, nous avons invité le gouvernement à examiner plus largement les solutions que lui ouvre le paragraphe 330(3.1) pour adopter un règlement d'application géographique limitée. Ce genre de règlement pourrait passer outre à un consensus national et éviter par conséquent le risque de fuite en avant, tout en étant relativement plus facile à exécuter.

⁶⁸ Cynthia Wright, sous-ministre adjointe déléguée, Direction générale de l'intendance environnementale, ministère de l'Environnement, Témoignages, 4 décembre 2006.
⁶⁹ Derek Stack, directeur exécutif, membre du RCE, délégué des ONGE, Union Saint-Laurent, Témoignages, 10 mai 2006.
⁷⁰ Delores Broten, conseillère principale en matière de politiques, Reach for Unbleached Foundation, Témoignages, 4 décembre 2006.

Certains proposent donc de modifier les dispositions relatives à l'équivalence pour parler de lois dont les dispositions ont un effet équivalent. Le Comité comprend bien et il est d'accord avec l'intention d'accroître la coordination à l'échelle du Canada, mais il s'inquiète de la formulation « effet équivalent », qui est peut-être trop générale, et du fait qu'il serait difficile de veiller à ce que les accords aient effectivement un effet équivalent.

Le Comité estime donc qu'il faut rendre la LCPE 1999 plus ouverte aux dispositions d'équivalence en précisant que les systèmes de permis provinciaux peuvent être considérés comme des équivalents, et que ces accords doivent prévoir des mécanismes convenus pour le suivi de leurs effets.

Recommandation 29

Le gouvernement devrait modifier l'article 10 de la LCPE 1999 pour préciser que les systèmes de permis provinciaux peuvent être considérés comme des équivalents et que les accords d'équivalence doivent comporter des dispositions permettant de vérifier que leurs effets sont équivalents.

Conseil canadien des ministres de l'Environnement et normes pancanadiennes

Le CCM est composé des ministres de l'Environnement des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Les 14 ministres se réunissent généralement une fois par année pour discuter des priorités nationales dans le domaine de l'environnement et pour déterminer les travaux à accomplir sous l'égide du CCM. Les gouvernements membres occupent la présidence du CCM à tour de rôle, selon une rotation annuelle.

Puisque l'environnement est un domaine de compétence partagée au Canada, le CCM s'attache à promouvoir une coopération efficace entre les gouvernements et des démarches coordonnées à l'égard des questions intergouvernementales telles que la pollution atmosphérique et les produits chimiques toxiques. Les membres du CCM établissent ensemble des normes, des stratégies et des objectifs environnementaux cohérents à l'échelle nationale, de manière à assurer un niveau élevé de qualité de l'environnement partout au pays. Les ministres conservent les pouvoirs et compétences qui leur sont propres sous l'égide du CCM, mais leur collaboration au sein de ce forum les aide à remplir leur mandat respectif⁶⁷.

⁶⁷ Les deux paragraphes qui précèdent sont tirés du site Web du CCM : <http://www.ccm.ca/about/index.html>, consulté le 18 janvier 2006.

La coordination interministérielle

Certains exemples de problèmes intra et interministériels ont été soulignés :

Je vous donne un exemple. Le mercure dans un thermomètre par la LCPE, mais on s'en remet aux responsables des matériels médicaux, qui estiment que le mercure dans les thermomètres ne pose pas de problème. Donc, les thermomètres au mercure sont toujours en vente au Canada⁶⁵.

Les ministères concernés par le débat sur les substances toxiques à l'époque étaient presque en guerre les uns contre les autres au sujet de la quasi-élimination, de ce qu'elle signifiait et, en particulier, de la façon de l'appliquer aux substances d'origine naturelle. Ces dissensions empêchaient à peu près tout progrès⁶⁶.

Le problème est en partie attribuable à l'absence de plan stratégique commun. Le manque de ressources en serait la cause selon certains témoins (voir la note 56). Mais un plan de ce genre pourrait faciliter les opérations et accroître l'efficacité des activités ministérielles, notamment à l'égard des produits de consommation, comme nous l'avons vu.

Les accords d'équivalence

L'un des objectifs déclarés de la LCPE 1999 est de promouvoir une action coordonnée à l'échelle du Canada. Le fait qu'un seul accord d'équivalence ait été signé et qu'il relève de la LCPE 1988 est une preuve suffisante que cet objectif ne s'est pas concrétisé.

Les dispositions de la Loi concernant les accords d'équivalence prévoient que, sur décision du Cabinet, un règlement pris en vertu de la LCPE 1999 sera déclaré inapplicable à une province, un territoire ou une région sous administration autochtone qui s'est doté de lois aux dispositions équivalentes.

Le Comité a entendu dire que l'un des principaux obstacles à l'usage de ce genre d'accords est le fait que les autres lois en question doivent avoir des dispositions équivalentes, ce que certains interprètent comme signifiant que les cadres de réglementation doivent être semblables. Les provinces se servent de systèmes de permis non prévus dans la LCPE 1999.

⁶⁵ Kapil Khatter, *Témoignages*, 11 décembre 2006.

⁶⁶ John Reed, directeur principal, Commissariat à l'environnement et au développement durable, *Témoignages*, 19 juin 2006.

Selon le rapport d'évaluation formative de la Loi, l'un des résultats escomptés de la LCPE 1999 était le suivant : « Les Canadiens peuvent demander l'ouverture d'une enquête relative à une infraction présumée, recouvrer des dommages-intérêts, présenter des revendications personnelles et procéder à des poursuites à titre de citoyens. » L'action en protection de l'environnement (art. 22) n'est cependant toujours pas employée. Les auteurs du rapport d'évaluation concluent que « très peu de demandes d'enquêtes ou d'actions en protection de l'environnement ont été formulées par le public. Les obstacles à une participation accrue du public n'ont pas fait l'objet d'un examen formel ».

Certains témoins ont fait remarquer que les exigences applicables aux actions en protection de l'environnement sont trop onéreuses. D'autres estimaient qu'on pourrait, à titre de solution, ajouter une disposition de partage des dépens semblable à l'article 62 du *Règlement de pêche* (dispositions générales) afférent à la *Loi sur les pêches*, aux termes duquel la moitié du produit d'une amende revient à la personne qui a entamé l'action contre le contrevenant.

Le Comité n'est pas en position de faire une recommandation dans ce sens, mais il invite instamment le ministère de l'Environnement à examiner officiellement les obstacles à l'emploi plus généralisé de l'article 62 et à envisager, dans le cadre de cet examen, de prévoir un partage des dépens.

Recommandation 28

Le gouvernement devrait envisager l'adoption d'une disposition sur le partage des dépens, semblable à celle prévue dans la *Loi sur les pêches*, ainsi que d'autres compensations financières pour les intervenants afin de supprimer les obstacles financiers à la participation du public. Il devrait également modifier le paragraphe 22(2) de la LCPE 1999 de sorte qu'il soit possible d'intenter une action en protection de l'environnement devant un tribunal dans les cas où une infraction nuit ou risque grandement de nuire à l'environnement, à la vie humaine, animale ou végétale ou à la santé.

AMÉLIORER LA COORDINATION

La coordination de la mise en œuvre de la LCPE 1999 est à la fois une question ministérielle interne, interministérielle et interjuridictionnelle.

Si de nouvelles échéances doivent être respectées et que l'examen de la LIS doit être completé, les pouvoirs non utilisés que confère la LCPE 1999 doivent être employés, et il faut également recueillir et analyser plus de données et prévoir, presque certainement, plus de ressources. Comme le Comité recommande déjà tout cela, il doit également recommander de prévoir un supplément de ressources. Il espère cependant que certaines des ressources employées aux étapes d'apprentissage de la mise en œuvre de la LCPE 1999 pourront être plus utilement employées à obtenir de meilleurs résultats pour l'environnement.

Recommandation 27

Le gouvernement devrait attribuer suffisamment de ressources financières pour accroître le financement des activités de base des ministères de la Santé et de l'Environnement, afin que la LCPE 1999 puisse être mise en œuvre plus efficacement.

LA PARTICIPATION DE LA POPULATION

La question de la participation de la population à l'application de la LCPE comporte deux volets : l'amélioration de la consultation et l'élimination des obstacles pour les citoyens qui entament des actions en protection de l'environnement.

Consultation

La consultation des parties intéressées est manifestement un élément central de la mise en œuvre de la Loi. Mais elle est aussi une entrave à l'action et elle se déroule mal dans certains cas.

L'observation faite au sujet de la consultation des intervenants par le ministère est juste. On peut bien en arriver à croire que les procédés ainsi établis — qui ne sont pas prévus dans la LCPE et qui relèvent d'une décision touchant la mise en œuvre — peuvent parfois prendre un aspect circulaire et s'assimiler au nivellement par le bas⁶⁴.

Il est difficile de recommander des mesures sur ce qui pourrait être considéré comme un problème culturel au ministère. Environnement Canada devrait cependant prendre des mesures pour circonscrire plus précisément la procédure de consultation, traiter les intervenants avec respect, limiter les délais de consultation et être disposé à prendre des décisions favorables à l'environnement et à la santé humaine, même en l'absence d'un large consensus.

En fait, la position commune réelle de ces groupes était la suivante :

[Traduction] Nous partageons le point de vue selon lequel la substitution, dans le cadre de la procédure applicable, de substances très inquiétantes s'il existe une solution de rechange acceptable peut déclencher l'innovation au profit de l'industrie, de la santé humaine et de l'environnement. Cependant, pour être efficace, la substitution doit faire l'objet d'un engagement de la part de tous les intervenants de la chaîne d'approvisionnement et non pas seulement des fabricants⁶².

Le principe de substitution doit donc être appliqué avec circonspection, mais, en l'état actuel des choses, la LCPE 1999 n'en parle pas. Les plans de prévention de la pollution eux-mêmes ne peuvent envisager de solutions de rechange qu'à titre de facteurs à envisager dans l'élaboration du plan.

Recommandation 26

Le gouvernement devrait modifier la LCPE 1999 pour y insérer des instructions précises visant l'intensification des efforts actuels axés sur le remplacement de substances toxiques par des substances ou des technologies acceptables dans le cadre de mesures de prévention de la pollution, de gestion et d'évaluation des risques et de quasi-élimination, compte tenu des risques et de la faisabilité technique et économique de la substitution.

ACCROÎTRE LES RESSOURCES

L'amélioration de la mise en œuvre exigera probablement un supplément de ressources. En fait, un fonctionnaire à qui l'on demandait pourquoi il n'existait pas de plan stratégique interministériel a déclaré que les ressources étaient déjà un problème :

Santé Canada et Environnement Canada sont très occupés à satisfaire aux exigences juridiques contenues dans la loi.

Santé Canada a des ressources limitées et nous nous concentrons sur les besoins immédiats. Si vous travaillez dans le programme des nouvelles substances et que vous avez 800 avis, ces avis doivent être traités dans un délai clairement établi. Si vous ne respectez pas ce délai, alors, par défaut, la mise sur le marché de ces substances est permise. Lorsque vous êtes constamment en train d'essayer de répondre aux besoins immédiats, vous ne vous arrêtez pas pour réfléchir à des questions d'ordre stratégique. J'espère que c'est clair⁶³.

⁶² UK Stakeholders Forum, CBI, CIA, Greenpeace, position commune concernant l'autorisation de substances très inquiétantes au sein de REACH, 25 janvier 2005.

⁶³ Paul Glover, Témoignages, 12 juin 2006.

Le principe de substitution

Le Comité a beaucoup entendu parler du principe de substitution. Il s'agit, dans le cadre de la stratégie de gestion des risques, de remplacer une substance par des produits plus sûrs. C'est, logiquement, un bon moyen de prévenir la pollution. À quelques réserves près, le Comité estime que ce principe devrait être plus nettement souligné dans la LCPE 1999.

Il y a cependant des limites à l'application de ce principe. Il est inutile de remplacer une substance jugée toxique qui a fait l'objet d'une rigoureuse évaluation des risques par une substance qui est peut-être plus sûre, mais qui n'a pas fait l'objet d'un examen de ce genre. Il peut toujours y avoir des conséquences inattendues à la substitution et il convient donc d'en examiner intégralement les retombées.

Nous espérons que si on remplace un produit chimique par un autre, que le dernier sera plus sécuritaire que l'autre. C'est toujours notre intention, naturellement, mais il n'est pas toujours facile d'avoir cette assurance. Vous ne pouvez pas toujours prévoir. Et l'un des points que j'essaie d'établir c'est qu'on ne devrait jamais suggérer qu'on a des connaissances qui n'existent pas vraiment. Il y a trop de choses qu'on ne sait pas lorsqu'il s'agit des règlements et des remplacements⁵⁹.

La substitution doit être examinée sérieusement et elle ne doit pas être automatique. Dans la Position commune de l'Union européenne sur REACH, on peut lire ce qui suit :

Dans l'optique du remplacement à terme des substances extrêmement préoccupantes par d'autres substances et technologies appropriées, toutes les demandes d'autorisation devraient être accompagnées d'une analyse des solutions de remplacement examinant les risques qu'elles comportent, ainsi que leur faisabilité technique et économique⁶⁰.

Cela ne semble pas trop demander ni n'ouvrir la voie à un abus systématique du principe. En fait, comme on l'a dit au Comité, la Chemical Industries Association du Royaume-Uni, la Confederation of British Industry et Greenpeace ont également adopté une position commune, à savoir « que les substances qui nécessitent une autorisation dans le cadre du projet REACH... devraient être remplacées par des substances moins dangereuses où et quand c'est possible⁶¹ ».

59

Joe Schwarcz, directeur, Bureau des sciences et de la société, Université McGill, Témoignages, 21 juin 2006.

60

Conseil de l'Union européenne, Dossier institutionnel : 2003/0256 (COD) 2003/0257 (COD), Proposition de règlement concernant [...] (REACH), 12 juin 2006.

61

Beverly Thorpe, directrice internationale, Clean Production Action, Témoignages, 19 octobre 2006.

Un bon nombre de ces plans — et je citerai par exemple les fonderies de métaux communs qui sont les sources les plus importantes d'émissions de métaux toxiques [...] Les plans de prévention de la pollution prévoient des limites qui ne sont que des « facteurs à prendre en considération ». Elles ne sont pas légalement exécutatoires.⁵⁷

Voilà un domaine où le Bureau du vérificateur général pourrait intervenir :

Je peux vous dire que certaines organisations affirment que le contrôle de la pollution, le contrôle « au bout du tuyau », est une forme de prévention de la pollution, mais à mon avis c'est jouer sur les mots car tout le principe de la prévention de la pollution est de ne pas produire la substance polluante en premier lieu, et c'est à cela que nous nous attachons dans une vérification : déterminer si les plans de prévention de la pollution, qui sont l'un des instruments de la LCPE, ont réellement ce résultat.⁵⁸

Les plans de prévention de la pollution peuvent tenir compte d'autres plans en vertu d'autres lois, y compris des lois externes. Gordon Lloyd, de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques, a proposé que des programmes de responsabilisation volontaire, comme ceux que son organisation a adoptés, doivent également pouvoir être reconnus comme des plans de prévention de la pollution. Le Comité rend grâce aux efforts des entreprises membres de cette association, mais on ne sait toujours pas si les plans de prévention de la pollution fonctionnent effectivement. En attendant, des éléments des plans de responsabilisation pourraient être intégrés aux plans de prévention de la pollution mais le Comité ne peut recommander qu'ils soient intégralement reconnus comme tels.

Recommandation 24

Environnement Canada devrait prévoir dans les plans de prévention de la pollution un mécanisme officiel de mesure du rendement permettant de mesurer leurs résultats.

Recommandation 25

Le commissaire à l'environnement et au développement durable devrait, dans sa prochaine vérification de la gestion des substances toxiques, déterminer si les plans de prévention de la pollution réduisent effectivement la création de pollution.

Environnement Canada devrait inviter les parties intéressées à circonscrire et appliquer les meilleures pratiques de gestion des risques dès le début de l'évaluation des risques.

LA PRÉVENTION DE LA POLLUTION

La prévention de la pollution est la raison d'être de la LCPE 1999, et pourtant elle ne semble pas susciter les efforts qu'il faudrait pour la mettre en œuvre. Fondamentalement, on ne semble pas avoir une idée claire de ce que cela veut dire : selon beaucoup de témoins, il est possible, en vertu de la Loi, de définir n'importe quelle mesure de réduction de la pollution comme mesure de prévention de la pollution, y compris les contrôles au point de rejet.

La Loi elle-même définit cette notion comme étant « le recours à des procédés, des pratiques, du matériel, des produits, des substances ou des formes d'énergie afin d'éviter ou de limiter la création de polluants et de déchets et de réduire les risques qu'ils présentent pour l'environnement ou la santé ». La réduction de la création de polluants est donc au cœur même de la Loi, et on peut penser qu'il ne s'agit pas de solutions au point de rejet.

La prévention de la pollution, considérée comme l'évitement de la création de pollution, est manifestement la solution préférée. Comme on peut le lire sur le site Web du plan de prévention de la pollution, « les comptables parlent de contrôle des pertes; les ingénieurs, d'efficacité; les administrateurs, de gestion de la qualité totale; mais pour la majorité d'entre nous, la prévention de la pollution est simplement une question de bon sens⁵⁶ ».

La LCPE 1999 donne au ministre le pouvoir d'exiger que des personnes ou des catégories de personnes dressent et mettent en œuvre un plan de prévention de la pollution. Cela semble une évidence, mais tout nouveau pouvoir législatif comme celui-là doit être concrétisé, et c'est toujours plus facile à dire qu'à faire. On n'a ordonné que sept plans jusqu'ici, le plus ancien remontant à 2003, et rien ne permet de savoir si les responsables de ces plans sont en train de réaliser leurs objectifs. Certains témoins se sont plaints de la difficulté à mesurer le succès des plans de prévention de la pollution et à les concrétiser :

⁵⁶ Bureau national de la prévention de la pollution, Les rouages de la prévention de la pollution. Voir le site <http://www.ec.gc.ca/nopp/docs/fact/fr/p2NB.cfm>, consulté le 17 janvier 2006.

facteur de motivation. Alors c'est un rôle approprié, et nous savons tous que la protection de l'environnement est une responsabilité partagée par les deux ordres de gouvernement⁵³.

Malheureusement, le bâton, dans ce cas, n'était pas accompagné d'une carotte. Une conférence de presse annonçant l'inscription imminente dans la liste semble avoir eu lieu sans qu'on avertisse le secteur privé, ce qui a tendu les relations entre les parties intéressées et le gouvernement. Mais, en fin de compte, la procédure de gestion des risques s'est déroulée très harmonieusement.

Il est vrai que le secteur privé n'aurait peut-être pas été disposé à discuter à moins d'une menace de réglementation, mais d'autres mesures positives de gestion des risques prises en même temps que l'évaluation des risques auraient pu accélérer considérablement l'obtention de résultats positifs pour l'environnement.

Selon la substance et le contexte, la menace de réglementation est parfois aussi efficace pour favoriser l'adoption plus rapide de mesures de protection de l'environnement. Il faudrait envisager le recours à des primes au rendement environnemental qui pourraient entraîner des résultats positifs à plus grande portée et plus rapidement⁵⁴.

Le Comité est heureux de voir que les renseignements demandés au secteur privé sur les 200 substances inscrites dans la LIS serviront à circonscrire les pratiques optimales de gestion des risques. Par ailleurs, des discussions avec les parties intéressées seront entamées au sujet des modes de gestion des risques au moment où l'on dressera liste des substances proposées. Ce mode de fonctionnement devrait s'élargir ultérieurement, notamment si l'on recourt de nouveau à la procédure relativement longue de la Liste des substances d'intérêt prioritaire.

L'autre recommandation que je formulerais, c'est de lancer les discussions sur la gestion du risque dès le début de l'évaluation. Vous pourriez être surpris de constater qu'il y a déjà un vaste consensus sur ce qui doit être fait maintenant dans le contexte de la gestion de l'environnement, de la substance dans l'environnement ou dans le contexte dans lequel on l'utilise. Ces ressources qu'on dépense à se battre pourraient donc être utilisées pour accélérer véritablement la prise de mesures pour l'environnement. Je ne crois pas qu'on ait besoin de modifier la Loi pour lancer un processus à deux voies, dans lequel on commence les discussions sur la gestion du risque en même temps que l'évaluation des risques⁵⁵.

53

Hugh Benevides, Témoinages, 26 septembre 2006.

54

Michael Teeter, consultant, Institut canadien du sel, Témoinages, 12 décembre 2006.

55

Michael Teeter, directeur, Hillwatch Inc., à titre personnel, Témoinages, 17 octobre 2006.

Le gouvernement devrait modifier la LCPE 1999 pour préciser que le règlement d'interdiction est un moyen d'atteindre l'objectif de la quasi-élimination.

Comme le but de la quasi-élimination est de se débarrasser des substances PBT, si l'une d'elles est identifiée, elle devrait être systématiquement ajoutée à la LCPE, et des mesures réalistes et réalisables devraient être prises immédiatement pour en réduire les émissions.

Le processus de quasi-élimination devrait passer par l'application continue de mesures de plus en plus strictes pour réduire les émissions. En un certain sens, cela peut ne pas avoir de fin, quoiqu'on puisse penser que, à une certaine limite de réduction, on pourra interrompre ces mesures et considérer que la quasi-élimination a été obtenue. Cette échéance ne doit cependant pas être fixée à l'avance, mais elle peut l'être dans le cadre de la procédure après inscription dans la liste et mise en œuvre des premières mesures.

PASSER À L'ACTION

Le Comité a beaucoup entendu parler du sel de voirie, et il y a manifestement lieu d'en tirer des leçons, comme l'a déjà admis le ministère de l'Environnement. On ne sait pas combien de généralisations on peut tirer de ce cas, mais il semblerait qu'il y en ait au moins quelques-unes, dont celle-ci : il faut entamer la gestion des risques aussitôt que possible tout en poursuivant la procédure d'évaluation.

Le sel de voirie a été ajouté à la deuxième Liste des substances d'intérêt prioritaire (LSIP2), publiée en 1995. En décembre 2001, les ministres ont fait connaître leur intention d'ajouter le sel de voirie à l'annexe 1, mais le Cabinet a refusé de donner suite à la demande. On ne sait pas pourquoi le sel de voirie a été inscrit dans la LSIP2, surtout que le dernier classement de la LIS (qui n'était pas encore assujéti à la Loi) a permis de circonscrire 200 PBT susceptibles d'être une plus grande source d'inquiétude. À ce stade, il va quasiment de soi qu'un excédent de sel de voirie endommage la végétation qui pousse à proximité des routes, et qu'il serait bon d'en réduire l'usage tout en maintenant la sécurité des routes.

Peut-être s'est-on servi de la procédure d'évaluation des risques pour inciter le secteur privé à passer à l'action? Voilà un usage légitime de ce genre de pouvoirs :

J'aimerais tout simplement signaler que nous n'aurons jamais obtenu ces résultats sans raison est fort simple: nous savons que des mesures sont prises lorsqu'il y a de fortes possibilités qu'un règlement soit adopté par tout ordre de gouvernement. C'est un grand

La LCPE oblige à établir ce que l'on appelle des limites de dosage pour les substances assujetties à la quasi-élimination. Cette obligation est applicable même lorsque nous estimons que ce ne devrait pas être nécessaire, par exemple lorsque ces substances ne sont présentes que comme contaminants à l'état de trace dans un produit. Il est, à notre sens, injustifié que le gouvernement, l'industrie et les groupes écologistes consacrent des ressources à faire des calculs et à examiner les questions entourant les limites de dosage dans ces cas-là.⁵¹ Ces limites ne devraient être établies que dans les situations où elles sont nécessaires⁵¹.

Comme la quasi-élimination est vraiment une procédure urgente de réduction cumulative de certaines des substances les plus préoccupantes, il est complètement improductif de devoir se crêper le chignon au sujet d'une limite de quantification avant d'agir. Cette exigence devrait être éliminée.

Recommandation 21

Il conviendrait de modifier la LCPE 1999 pour y supprimer l'exigence d'établir un niveau de quantification avant d'ajouter une substance à la Liste de quasi-élimination.

Comme il a été difficile d'exercer les pouvoirs de quasi-élimination de la LCPE 1999, les ministères ont eu recours au règlement d'interdiction pour gérer les substances les plus préoccupantes. Ainsi, l'hexachlorobutadiène a été assujéti au règlement d'interdiction en février 2005, près de deux ans avant son inscription sur la LQÉ.

Le règlement d'interdiction de 2005 interdit de fabriquer, d'utiliser ou de vendre une substance inscrite à l'annexe 1 du règlement, mais accorde, selon un système de permis, aux personnes qui l'utilisent déjà, un délai de trois ans avant de se conformer à l'interdiction. Il ressort clairement du résumé de l'étude d'impact de la réglementation portant sur le règlement d'interdiction que l'interdiction pourrait être une méthode pour atteindre l'objectif de la quasi-élimination :

L'interdiction de fabrication, d'utilisation, de vente, de mise en vente ou d'importation de cette substance œuvrera pour l'atteinte de l'objectif de la quasi-élimination⁵².

Les témoignages se contredisent quelque peu concernant le lien entre l'interdiction et la quasi-élimination. La quasi-élimination doit être vue comme le sort ultime des substances PB/T, alors qu'il devrait être clair que l'interdiction peut être un moyen d'y parvenir.

⁵¹ Gordon Lloyd, vice-président, Questions techniques, Association canadienne des fabricants de produits chimiques, Témoignages, 17 mai 2006.
⁵² Gazette du Canada, partie II, Décret d'inscription d'une substance toxique à l'annexe 1 de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), DORS/2005-40, 15 février 2005

Comme l'indique l'accord, la quasi-élimination doit reposer sur la philosophie du rejet nul⁴⁹. Telle que mise en œuvre selon la Stratégie binationale, la quasi-élimination a principalement trait à l'urgence de réduire la diffusion des substances toxiques les plus persistantes et bioaccumulables par des moyens cumulatifs et réalisables jusqu'à ce qu'elles ne soient plus un problème à toutes fins pratiques et toxicologiques. Aucun échéancier n'a été fixé.

Les dispositions de la LCPE 1999 relatives à la quasi-élimination ne sont pas encore appliquées. Une substance, l'hexachlorobutadiène, a été ajoutée à la Liste de quasi-élimination, mais ce produit n'a jamais été fabriqué au Canada et il n'y est plus importé. Il peut y avoir de petites émissions, éventuellement nombreuses, de cette substance en raison de la production de certains composés chlorés. Il est à peu près impossible de fixer des limites d'émission et, en dehors de l'interdiction pure et simple pour que le produit ne puisse plus être réintroduit dans le commerce, le seul autre moyen était d'adopter les règlements sur les solvants de dégraissage et le nettoyage à sec en vertu de la LCPE 1999, lesquels ont d'autres visées importantes⁵⁰.

Compte tenu du fait que la quasi-élimination des substances toxiques les plus persistantes et bioaccumulables est un objectif fondamental de la Loi, cette disposition ne peut être considérée que comme un échec patent. Après douze années d'étude et de consultations depuis son inscription dans la Liste des substances d'intérêt prioritaire, l'hexachlorobutadiène a été ajoutée à la Liste de quasi-élimination (LQE), mais cela n'a presque pas eu d'effet concret.

Le problème de la disposition relatif à la quasi-élimination est en partie attribuable au fait que le ministre doit établir une limite de dosage (LDD) avant que la substance puisse être ajoutée à la liste. La LDD s'entend de « la concentration la plus faible d'une substance qui peut être mesurée avec exactitude au moyen de méthodes d'analyse et d'échantillonnage précises mais courantes ». Selon les témoignages, et d'après plusieurs commentaires publiés dans la Gazette du Canada au sujet de l'inscription de l'hexachlorobutadiène sur la LQE, l'établissement de la LDD a été problématique, pour dire le moins.

49

Dans son sixième rapport biennal, la Commission mixte internationale définit le rejet nul comme suit :

L'expression "rejet nul" signifie simplement l'arrêt de tous les apports, quelles que soient la source ou la voie d'entrée anthropique, de sorte qu'aucune libération de substances toxiques rémanentes dans l'environnement ne résulte des activités humaines. Il s'agit donc, pour empêcher complètement ces rejets, de mettre un terme à la fabrication, à l'utilisation, au transport et à l'élimination de ces substances; elles ne doivent tout simplement plus être disponibles. Le rejet nul ne veut donc pas dire le rejet de quantités non décelables. Il ne s'agit pas d'avantage de recourir aux meilleures techniques de lutte offertes, aux meilleures pratiques de gestion ou aux moyens analogues de traitement qui entraîneraient le rejet d'une certaine quantité de produits résiduels.

50

Gouvernement du Canada, Liste de quasi-élimination, Gazette du Canada, Partie II, vol. 140, n° 25, 13 décembre 2006.

Il ne semble y avoir aucune justification, sinon historique, que la *Loi sur les produits dangereux* soit employée en lieu et place de la LCPE 1999 pour gérer les produits contenant des substances toxiques. Le ministère est peut-être en train de commencer à s'intéresser à la LCPE 1999, comme le donne à penser son intention de régler la question de l'éther diphenylique polychloré (ignifuge). Cette procédure devrait être accélérée. Les pouvoirs conférés en vertu de la LCPE 1999 semblent plus souples et ont des chances d'être beaucoup plus efficaces pour gérer les produits de consommation contenant des substances toxiques.

La LCPE s'attaque à toute la gamme des produits chimiques dans le commerce et elle a la capacité, une capacité qui va augmenter, de viser davantage les problèmes de toxicité chronique et un plus grand nombre de risques sur la santé.

Le concept d'utilisation des matériaux est plus efficace que l'approche axée sur les produits individuellement. Pour moi, il est plus logique de l'intégrer à la LCPE qu'à une loi axée sur les produits comme la *Loi sur les produits dangereux*, mais les deux doivent être complémentaires.⁴⁸

Recommandation 20

Le gouvernement devrait entreprendre immédiatement

- de réglementer les produits contenant des substances toxiques en se servant de la LCPE 1999 comme principal instrument législatif; et
- de réviser la *Loi sur les produits dangereux* pour mieux l'harmoniser avec la LCPE 1999.

LA MISE EN ŒUVRE

Comme nous l'avons dit, la LCPE 1999 est encore jeune et elle n'est pas encore intégralement mise en œuvre. Le ministère et les parties intéressées sont encore en train de s'initier à son mode de fonctionnement. Nous avons déjà parlé ici de la mise en œuvre de la LCPE 1999, mais il faut encore en aborder certains aspects importants.

LA QUASI-ÉLIMINATION

La notion de quasi-élimination est issue de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, et, depuis 1997, le Canada l'a concrétisée en vertu de cet accord par le biais de la *Stratégie Canada-États-Unis pour l'élimination virtuelle des substances toxiques rémanentes des Grands Lacs*.

Le gouvernement devrait envisager de modifier la LCPE 1999 de sorte que les substances de la Liste de substances commercialisées soient hiérarchisées de la même façon que le sont celles de la Liste intérieure, tout en tenant compte de la persistance de certaines de ces substances qui est due à leur émission constante dans l'environnement.

LA LOI SUR LES PRODUITS DANGEREUX ET LA LOI CANADIENNE SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT 1999

La LCPE 1999 donne au gouvernement le pouvoir de réglementer les produits contenant des substances, mais ces pouvoirs sont rarement, sinon jamais, employés.

Certains produits de consommation peuvent être réglementés en vertu de la *Loi sur les produits dangereux* : c'est le cas, par exemple, des bijoux contenant du plomb commercialisés pour l'usage des enfants. Le Comité a entendu beaucoup de témoignages intenses et très critiques sur les produits de consommation contenant du plomb, au point que le ministère a rédigé une longue réponse pour tenter de dresser la liste des efforts en cours pour contrôler le plomb et pour clarifier certaines des questions soulevées.

Quelles que soient les mesures prises par le ministère pour réglementer les produits de consommation contenant du plomb, la procédure est incontestablement lente. La raison en est presque certainement en partie le caractère fastidieux et obsolète de la *Loi sur les produits dangereux*.

Je dirais que c'est un peu des deux. La *Loi sur les produits dangereux* date de 37 ans, elle est répressive et vise les produits individuellement, ce qui rend son application très lourde et très lente. J'illustre souvent mes propos là-dessus en donnant l'exemple du plomb.

Comme vous le savez, nous avons decélé, ces quinze dernières années, et particulièrement au cours des dix dernières années, le fait que ce sont de plus en plus des produits qui nous exposent à des matières dangereuses à l'intérieur, où nous passons la plus grande partie de notre temps. La *Loi sur les produits dangereux* n'a pas la structure, la résilience ou la capacité d'empêcher que ces problèmes ne se posent. Elle réagit après coup et, jusqu'à maintenant, en tout état de cause, uniquement dans des situations où les dangers sont extrêmement graves, et les risques bien établis pour un petit nombre de substances⁴⁷.

⁴⁷ Kathleen Cooper, chercheuriste principale, Association canadienne du droit de l'environnement, *PollutionWatch*, Témoignages, 11 décembre.

techniquement de substances nouvelles en vertu de la LCPE 1999, ne seront pas assujetties au RRSN tant que la façon de les évaluer ne sera pas arrêtée. Cette liste de substances n'a pas de fondement juridique, mais elle porte le nom de Liste des substances commercialisées (LSC)⁴⁵.

La réglementation des nouvelles substances assujetties à la LAD semble satisfaisante aux yeux des parties intéressées. Par contre, la gestion de la LSC est une question qui a suscité un certain intérêt au cours des débats du Comité. Des membres du secteur privé aimeraient que ces substances soient traitées comme des substances actuelles, c'est-à-dire qu'elles soient inscrites dans la LIS et assujetties à un classement semblable à ce qui se fait pour les substances inscrites dans la LIS.

Un groupe de Santé Canada, le Groupe de travail sur l'évaluation environnementale (GTEE), sera chargé de fournir des conseils stratégiques généraux sur les questions d'ordre stratégique, technique, opérationnel et réglementaire à Santé Canada et à l'Environnement Canada dans le cadre de la révision, de la hiérarchisation et de la gestion des substances inscrites dans la LSC⁴⁶. Des consultations avec le secteur privé sont également en cours à l'initiative de Santé Canada au sujet de la façon dont il faudrait structurer et hiérarchiser la LSC.

Ce qu'il convient de faire de la LSC est une question complexe, et des consultations sont en cours au sujet, notamment, du mode d'évaluation de l'impact environnemental des substances contenues dans les produits approuvés en vertu de la LAD. Compte tenu des préoccupations croissantes à l'égard des effets des produits pharmaceutiques et vétérinaires sur l'environnement, le Comité ne peut que proposer instamment de conclure le processus en cours aussi rapidement que possible.

Le Comité estime ne pas être en position de recommander des modifications à la LCPE 1999 permettant d'inscrire ces substances dans la LIS, mais le classement dans la LIS est une réussite et pourrait servir de modèle pour la LSC. Par contre, la hiérarchisation de la LSC ne devrait pas prendre la même forme que celle de la LIS, qui concernait les substances PBTT. Beaucoup des substances inscrites dans la LSC sont conçues pour être biologiquement actives et leur présence pourrait s'avérer persistante en raison de leur diffusion constante dans l'environnement (voir la Recommandation 3).

⁴⁵ Ces substances ont au nombre de 900 environ; certaines sont mal définies et d'autres sont aussi inscrites sur la LIS.

⁴⁶ Santé Canada, « Groupe de travail sur l'évaluation environnementale ». Voir le site http://www.hc-sc.gc.ca/ewh-semt/contaminants/person/impac/consultation/GTEE-gtee/index_f.html, consulté le 17 janvier 2006.

Par ailleurs, comme dans le cas de la protection des groupes vulnérables, il faudrait ajouter au préambule un paragraphe énonçant la nécessité de protéger les écosystèmes vulnérables, notamment celui de la région des Grands Lacs.

Recommandation 18

Le gouvernement devrait modifier la LCPE 1999 pour ajouter au préambule un paragraphe énonçant la nécessité de protéger les écosystèmes vulnérables. Il devrait également envisager toutes les options en vertu du paragraphe 330 (3.1) pour créer un règlement d'application géographique limitée pour protéger les Grands Lacs et tout autre écosystème vulnérable du Canada.

LES PRODUITS DE CONSOMMATION

La gestion des produits de consommation est un enjeu très important, puisque le contact avec des produits chimiques se produit souvent en raison de la diffusion de ces produits à la maison. De multiples questions ont été soulevées au sujet des produits de consommation au cours des débats du Comité, et il semblerait, d'après les témoignages, qu'il s'agisse d'un domaine qui risque le plus de passer entre les mailles du filet de sécurité législatif.

Divers produits chimiques commercialisés ont été approuvés comme étant propres à la consommation humaine en vertu de la *Loi des drogues et aliments*, mais ils n'ont fait l'objet d'aucune évaluation environnementale. Certains produits de consommation, par exemple les thermomètres au mercure, sont toujours sur le marché, alors que, à première vue, ils devraient en être retirés. De même, certains produits de consommation contiennent d'être largement commercialisés, alors qu'il existe des substituts à peine plus coûteux. Des suggestions ont été faites pour corriger les lacunes concernant l'exposition aux substances toxiques contenues dans les produits de consommation.

LA LISTE DES SUBSTANCES COMMERCIALISÉES

La Liste intérieure des substances (LIS) répertorie toutes les substances fabriquées ou vendues au Canada entre le 1^{er} janvier 1984 et le 31 décembre 1986. Ces substances ont été classées conformément à la LCPE 1999 et celles jugées préoccupantes feront en outre l'objet d'une évaluation préalable. Toutes les autres substances sont réputées nouvelles et doivent faire l'objet d'une évaluation en vertu du *Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles* (RRSN).

Toutefois, les substances contenues dans les produits approuvés pour la consommation humaine en vertu de la *Loi sur les aliments et drogues* (LAD) et commercialisés entre le 1^{er} janvier 1987 et le 13 septembre 2001, mêmes s'il s'agit

Il y aurait lieu de modifier le préambule de la LCPE 1999 pour prendre acte de la nécessité de protéger les plus vulnérables dans notre société, notamment les enfants, et de modifier la Partie 5 pour inclure des dispositions semblables à celles de la *Loi sur les produits antiparasitaires* prévoyant de tenir compte des groupes vulnérables dans l'évaluation des risques, y compris un facteur de sécurité dix fois supérieur pour les enfants, le cas échéant.

Tenir compte des écosystèmes vulnérables

Plusieurs témoins, oralement et par écrit, ont recommandé de modifier la LCPE 1999 pour protéger des zones environnementales d'importance nationale ou internationale contre la menace de substances toxiques. La région la plus souvent citée a été celle des Grands Lacs. Certains ont proposé de créer une nouvelle disposition dans la Loi pour protéger cette région⁴⁴.

Il n'y a pas de doute que la région des Grands Lacs est d'une importance nationale et internationale et qu'elle est le lieu de diffusion de nombreux produits chimiques. Elle a effectivement besoin d'une protection spéciale et de réhabilitation.

Divers accords nationaux et internationaux, dont l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (AQEL) et l'Accord Canada-Ontario, sont mis en œuvre pour protéger et nettoyer la région. Les deux ententes sont en suspens, car l'AQEL est en cours de révision. Le Comité espère que les gouvernements du Canada et des États-Unis renouvelleront vigoureusement leurs efforts pour protéger les Grands Lacs et qu'ils donneront suite à la recommandation de la Commission mixte internationale, à savoir que les deux gouvernements fédéraux devraient remplacer l'AQEL par un document plus bref et plus axé sur l'action et qu'ils devraient agir rapidement.

Conformément à la perspective générale adoptée par le Comité à l'égard de la révision de la LCPE 1999, à savoir qu'il y a lieu d'éviter une refonte en profondeur, nous ne recommandons pas d'ajouter une nouvelle disposition à la Loi au sujet des Grands Lacs. Par ailleurs, la LCPE 1999 comporte déjà des dispositions telles que les règlements soient « applicables à une ou plusieurs parties du Canada afin de protéger l'environnement ou la diversité biologique de celui-ci ou la santé humaine » (par. 330(3.1)). Le Comité recommande que le gouvernement examine toutes ses options en vertu de cette disposition pour mieux protéger la région des Grands Lacs et tout autre écosystème vulnérable du Canada.

⁴⁴ *PollutionWatch*, « La réforme de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement », mémoire au comité d'examen de la LCPE 1999, juin 2006.

Pour éviter de recourir à un facteur de sécurité supplémentaire, on a besoin d'une meilleure information, notamment au sujet de la neurotoxicité pour le développement. Le Comité a déjà formulé des recommandations à ce sujet. Il vaut mieux combler les lacunes, mais ce n'est pas toujours possible. Le Comité se rend compte qu'il existe des points de vue divergents, mais il estime qu'un surcroît de précaution, surtout lorsqu'il s'agit de produits qui seront employés à la maison ou à l'école, est justifié.

Il est important d'appliquer la LCPE 1999 pour mieux protéger les enfants, mais elle ne peut avoir qu'un effet limité, compte tenu, notamment, du large éventail de facteurs importants qui les concernent en matière de santé publique. Interrogé directement sur les moyens de protéger les enfants, un témoin a déclaré que la lutte contre la pauvreté chez les enfants est la première mesure qu'il y aurait lieu de prendre⁴².

L'incitation à tenir compte des enfants vient surtout des États-Unis, notamment de la *Food Quality Protection Act*. La Loi américaine prévoit l'obligation, dans certains cas, d'ajouter un facteur de sécurité dix fois supérieur pour les enfants.

La Loi sur les produits antiparasitaires prévoit ce genre de disposition au paragraphe 7(7) :

(7) Lorsqu'il évalue les risques sanitaires et environnementaux d'un produit antiparasitaire et détermine s'ils sont acceptables, le ministre : [...]

(ii) applique des marges de sécurité appropriées pour prendre notamment en compte l'utilisation de données d'expérimentation sur les animaux et les différentes sensibilités aux produits antiparasitaires des principaux sous-groupes identifiables, notamment les femmes enceintes, les nourrissons, les enfants, les femmes et les personnes âgées,

(iii) dans le cas d'un effet de seuil⁴³, et si le produit est destiné à une utilisation dans les maisons ou les écoles ou autour de celles-ci, applique une marge de sécurité supérieure de dix fois à celle qui serait autrement applicable en vertu du sous-alinéa (ii) relativement à cet effet de seuil pour tenir compte de la toxicité prénatale et postnatale potentielle et du degré de complexité des données d'exposition et de toxicité relatives aux nourrissons et aux enfants, à moins que, sur la base de données scientifiques fiables, il ait jugé qu'une marge de sécurité différente conviendrait mieux.

Si ces mesures sont déjà en place, il n'y a aucune raison de ne pas intégrer ce vocabulaire à la LCPE 1999, et, si ce n'est pas le cas, il faut modifier la LCPE 1999 en conséquence.

⁴² Kathleen Cooper, chercheuse, Association canadienne du droit de l'environnement, Témoignages, 6 novembre 2006.

⁴³ Effet produit au-delà d'une certaine dose minimale généralement acceptée (seuil). Les substances limitées sont, par exemple, les produits chimiques causant le cancer, mais n'endommageant pas l'ADN (carcinogènes non génotoxiques) et ceux qui ne causent pas le cancer ou au sujet desquels on n'a pas suffisamment d'information sur le potentiel cancérigène (parfois appelés « non carcinogènes »). (Cadre décisionnel de Santé Canada pour la détermination, l'évaluation et la gestion des risques pour la santé, 1^{er} août 2000 août 2000.)

Si le gouvernement décidait d'employer la Liste des substances d'intérêt prioritaire (LSIP), le Comité est d'avis que le délai devrait être de trois ans entre la date de la décision d'employer la LSIP et celle de la publication et du début de la mise en œuvre du plan de gestion du risque, quoiqu'il puisse y avoir des exceptions si les résultats sont contestés devant une commission de révision. Si l'on ajoute un délai de deux ans pour l'évaluation préalable, cela voudrait dire qu'après l'évaluation d'une substance de la LSIP, il s'écoulerait cinq ans entre le début de l'évaluation préalable et celui de la mise en œuvre du plan de gestion du risque.

Recommandation 16

Le gouvernement devrait modifier la LCPE 1999 comme suit :

- Dans le cas d'une évaluation préalable établissant qu'une substance est toxique, fixer à deux ans le délai compris entre le début de l'évaluation préalable et celui d'un plan de mise en œuvre.
- Dans le cas d'une évaluation préalable établissant la nécessité d'effectuer une évaluation complète de la Liste des substances d'intérêt prioritaire, fixer à cinq ans le délai compris entre le début de l'évaluation préalable et celui du plan de mise en œuvre.

Tenir compte des populations vulnérables

L'un des moyens d'intégrer le principe de précaution à la Loi est de rendre obligation la prise en considération des populations vulnérables dans l'évaluation des risques. De nombreux témoins ont souligné l'importance de tenir compte de ces populations, notamment des enfants. L'évaluation des risques tient d'ores et déjà compte des populations vulnérables, mais on ne sait pas très bien comment cette information est, en fait, employée. Cela devrait être explicitée dans la Loi, en raison notamment des préoccupations relatives aux effets subcliniques de la toxicité sur le développement.

Certains témoins hésitaient à entériner ce point de vue.

Si des sous-groupes vulnérables sont explicitement mentionnés dans la Loi, il faudra vraisemblablement faire preuve d'une plus grande prudence parce que les données sont souvent insuffisantes. Je préfère personnellement combler les lacunes des données pour réduire l'incertitude du processus de décision plutôt que de prévoir dans la loi une plus grande incertitude aux avantages inconnus. Nous avons besoin de décisions fondées sur les meilleures connaissances disponibles⁴¹.

⁴¹ Roger Keene, Compagnie pétrolière impériale Litée, Témoignages, 6 novembre 2006.

- ne rien faire,
- l'inscrire sur la liste prioritaire (LSIP); ou,
- recommander son inscription sur la liste de l'annexe 1 et, si nécessaire, la réalisation de sa quasi-élimination.

Les ministres ont six autres mois pour publier leur recommandation finale et proposer une stratégie de gestion du risque.

L'échéance d'une évaluation préalable est donc fixée à quelque 20 mois allant de la date de la demande d'information à celle de la publication d'une recommandation et d'une proposition de stratégie de gestion du risque, s'il y a lieu d'intervenir. Toutefois, il reste la possibilité de ne rien faire ou d'inscrire la substance sur la LSIP. Le processus d'évaluation des substances de la LSIP est essentiellement continu, les échéances n'étant fixées qu'une fois l'évaluation terminée.

Il faudra plus de trois ans⁴⁰ pour finir de publier les avis pour les 200 substances, et une autre année et demie (maximum) pour publier le dernier plan de gestion du risque. Il reste 3800 substances classées prioritaires dans la LIS et d'autres qui pourraient être préoccupantes mais qui n'ont pas satisfait aux critères du classement. Le partage d'information entre juridictions sera essentiel pour évaluer toutes ces substances (voir ci-dessus la partie Le partage d'information).

Certaines échéances sont raisonnables dans ce scénario, mais, en fin de compte, la question de savoir si la procédure de classement et d'examen aura été suffisamment prudente dépendra, comme nous l'avons expliqué, de la façon dont les décisions finales sont prises. Il reste, par exemple, la solution de ne pas intervenir (par. 77(2) a)) tant que les entreprises produisent des données.

D'autres procédures prévues par la Loi prennent effectivement beaucoup de temps, et c'est ce qu'a rappelé le rapport publié en 2002 par le commissaire à l'environnement et au développement durable. Entre le moment où le trichlorure d'éthylène a été inscrit dans la Liste des substances d'intérêt prioritaire et celui où son plan de gestion a été publié, il s'est écoulé plus de treize ans.

Le gouvernement a affirmé qu'il peut réaliser les évaluations préalables en 20 mois. Dans d'autres circonstances, il faudrait sans doute plus de temps, mais deux ans devraient suffire.

En soi, la procédure de classement pourrait être considérée comme un acte de précaution, mais c'est ce qui se passe par la suite qui déterminera si c'est le cas ou non. De même, si des échéances obligatoires étaient associées à chaque étape discrétionnaire de la Loi, elles seraient presque certainement respectées, mais, à défaut de volonté politique et, dans tous les cas, à défaut de ressources, le processus décisionnel en souffrirait très probablement et s'écarterait peut-être du principe de précaution. Des fonctionnaires l'ont bien exprimé :

Ce que j'essaie de dire, essentiellement, c'est que si l'on me donne un délai de six semaines, de six mois ou de six ans, nous allons faire ce que nous avons à faire dans ce délai. C'est notre travail. Ce qui augmente à mesure que le temps alloué diminue, c'est le degré de variabilité ou d'incertitude qui entoure une évaluation. Si nous avons plus de temps, nous avons la capacité de faire plus de recherches scientifiques et de parvenir à une plus grande certitude. Avec moins de temps, si l'information n'est pas disponible, il y a plus d'incertitude dans nos évaluations.³⁸

Les échéances les plus importantes semblent avoir trait aux substances retenues pour un examen plus approfondi dans le cadre du classement de la (LIS). Certains recommandent que toutes les substances PBiT soient inscrites dans l'annexe 1, à moins que le secteur privé ne fasse la preuve de leur innocuité. D'autres proposent de hiérarchiser les 500 principales substances PiT et BiT toxiques pour l'environnement et les 100 principales substances toxiques pour la santé humaine et d'appliquer un délai de deux ans pour examiner ces substances et un délai de cinq ans pour dresser un plan de gestion.³⁹

Les résultats du classement de la LIS et les intentions du gouvernement à cet égard ont été communiqués la semaine précédant la fin des délibérations du Comité. La principale mesure proposée consiste à identifier 200 substances parmi celles jugées hautement prioritaires (PBiT et en concentrations élevées) et à enclencher un processus pour en faire l'évaluation préalable conformément à la LCPE 1999.

Quant aux échéances des évaluations, le gouvernement publie à tous les trois mois un avis demandant de l'information sur 15 des 2 000 substances. L'industrie a six mois pour fournir cette information, sans quoi les substances sont inscrites à l'annexe 1. Si l'information est fournie, les ministres ont six mois pour l'évaluer, puis tiennent des consultations publiques d'une durée de deux mois sur les résultats de l'évaluation préalable et la décision qu'ils proposent conformément au par. 77(2), à savoir :

³⁸ Paul Glover, directeur général, Programme de la sécurité des milieux, ministère de la Santé, Témoignages, 17 octobre 2006.

³⁹ *Pollution Watch*, « La réforme de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement », mémoire au Comité, juin 2006.

En Europe, les gouvernements appliquent manifestement le principe de précaution plus rigoureusement qu'au Canada, comme ils l'ont prouvé dans la décision relative aux phthalates et éthers diphenyliques polybromés (ignifuges). Aux États-Unis, ce principe n'est pas coulé dans les lois, mais le gouvernement a également pris des mesures concernant certaines substances bien avant le Canada.

Toute évaluation du risque doit être fondée en science, mais les décisions finales sont essentiellement une question d'éthique³⁶. De combien de preuves de nuisance le gouvernement a-t-il besoin pour prendre des mesures préventives? Ces décisions ne sont pas faciles à prendre et elles dépendent, dans une large mesure, du savoir actuel du gouvernement et de sa volonté politique. L'exemple de l'ozone stratosphérique devrait à lui seul inciter à considérer le processus décisionnel avec le plus grand sérieux et la plus grande prudence.

Le principe de précaution : une obligation?

Le principe de précaution sera toujours affaire de volonté politique, mais beaucoup de témoins ont proposé de l'inscrire plus largement dans la Loi en y augmentant le nombre de mesures obligatoires à prendre en vertu de ses dispositions.

C'est précisément parce que les diverses étapes prévues dans la Loi n'énoncent pas de mesures adaptées, en ce qui concerne les substances les plus dangereuses, à l'égard desquelles les mesures préventives doivent être plus spécifiques. Cela suppose non pas qu'on parle de « prudence » à chacune de ces étapes, mais qu'on insiste sur le caractère obligatoire de ce principe à diverses étapes. C'est l'adaptation du pouvoir discrétionnaire, comme je l'ai dit plus tôt, qui permettrait le mieux de veiller à rendre obligatoire la prise de mesures préventives dans l'ensemble de la loi.³⁷

Les paragraphes qui suivent résument certaines de ces propositions.

Améliorer les échéances

Divers intervenants estiment que l'un des moyens par lesquels le gouvernement pourrait appliquer plus largement le principe de précaution est d'insérer des échéances obligatoires là où il y a actuellement pouvoir discrétionnaire. Les témoins n'ont cessé de rappeler que la seule raison pour laquelle la Liste intérieure des substances (LIS) a été dressée est qu'une échéance obligatoire y était associée. Puisque c'est l'un des seuls succès sans équivoque de la LCPE 1999, on peut penser que des échéances précises peuvent inciter à l'action.

36

37

Pour paraphraser Gail Krantzberg, Université McMaster, à titre personnel, Témoignages, 12 décembre 2006.
Hugh Benévdes, conseiller juridique, Association canadienne du droit de l'environnement, Témoignages, 5 juin 2006.

En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement.

La définition de Rio a si souvent servi qu'il est trop facile de la répéter sans réfléchir, quoiqu'elle soit essentielle à la Loi.

Le principe de précaution ne peut s'entendre comme exigeant la certitude qu'il n'existe aucun tort possible. Cependant, la question croise alors le débat sur le fardeau de la preuve : le gouvernement doit-il assumer la responsabilité de prouver les torts éventuels ou est-ce le secteur privé qui doit prouver l'innocuité des substances? La deuxième proposition est irréalisable, mais il ne devrait pas non plus être nécessaire que le gouvernement fasse la preuve avec certitude qu'il n'existe aucun tort possible.

Une reformulation du principe de précaution pourrait faciliter l'interprétation de son sens dans le contexte de la LCPE 1999. L'interprétation d'Horace Krever, de la Commission d'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada, a été versée au dossier, et le Comité estime qu'elle peut être un guide utile :

Si on a des preuves raisonnables d'une menace imminente à la santé publique, il ne faut pas attendre d'avoir des preuves strictes de l'existence d'un rapport de cause à effet avant de prendre les mesures nécessaires pour contrer ce danger.

Le gouvernement a publié un document intitulé *Cadre d'application de la précaution dans un processus décisionnel scientifique en gestion du risque*. L'un des principes directeurs qui animent ce document est que « les mesures de précaution devraient être proportionnelles à la gravité possible du risque que l'on veut gérer et au niveau de protection choisi par la société. Il y a [donc] besoin implicite d'identifier, dans la mesure du possible, à la fois le niveau de tolérance de la société pour le risque et les mesures d'atténuation des risques possibles ».

Comment un gouvernement décide-t-il du seuil de tolérance d'une société? Les gens, en général, ne sont pas portés à réfléchir aux risques, quels qu'ils soient, de façon exhaustive et éclairée, et ce malgré les titres à la une des journaux. Il est presque certain qu'ils ne votent pas en fonction du fait qu'un certain parti serait plus prudent qu'un autre. Le gouvernement n'a donc guère de raisons de s'intéresser beaucoup à la perception du risque dans la population.

Par conséquent, il y a place, ici, pour une certaine mesure de leadership de la part du gouvernement.

de procéder à ces tests. Le Comité est d'avis que ces tests devraient faire partie des exigences applicables systématiquement aux déclarants de nouvelles substances, et que les substances actuelles devraient être examinées de plus près à cet égard.

Recommandation 14

Le gouvernement devrait ajouter les tests de neurotoxicité développementale aux exigences énoncées dans le Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles et les appliquer aux substances préoccupantes actuelles.

Toxicité chronique

Des intervenants ont aussi souligné le manque d'information sur les effets chroniques d'une exposition à long terme à des produits chimiques. Les dispositions actuelles relatives aux essais du *Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles* n'exigent pas que les études portent sur les effets chroniques d'une substance. Dans certains cas, des expériences à doses répétées sur des mammifères sont exigées, mais leur durée minimale n'est que de 28 jours. Les nouvelles exigences de REACH pourraient imposer des durées maximales de 90 jours dans certains cas.

La Ligne directrice 452 de l'OCDE, Études de toxicité chronique, exige des essais de 12 mois. Le Comité estime qu'il faudrait soumettre toutes les substances, actuelles ou nouvelles, jugées persistantes ou produites en grand volume et donc présentes de façon persistante dans l'environnement, à des études de toxicité chronique telles que définies dans la ligne directrice 452.

Recommandation 15

Le gouvernement devrait obliger les producteurs de substances nouvelles et actuelles jugées persistantes ou produites en grand volume à soumettre ces dernières à des études de toxicité chronique telles que définies dans la ligne directrice 452 de l'OCDE et à présenter les résultats aux ministres dans le cadre de l'évaluation des risques.

LE PRINCIPÉ DE PRÉCAUTION

L'un des principes fondamentaux de la Loi est le principe de précaution. Il en est question dans le préambule, mais surtout dans la section des fonctions administratives, qui dispose que le gouvernement a l'obligation de l'appliquer. Il est défini dans la Loi comme dans la Déclaration de Rio :

Le gouvernement devrait :

- modifier la LCPE 1999 pour contraindre les ministres à faire des recherches sur les effets des mélanges complexes de produits chimiques sur la santé humaine et l'environnement;
- invoquer les articles 42 et 71 pour exiger que l'industrie fournisse des renseignements sur les effets des mélanges complexes de produits chimiques;
- exiger, dans le *Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles*, de l'information sur les effets cumulatifs des substances ayant en commun le même mécanisme de toxicité, lorsqu'ils y a lieu de croire que de tels effets peuvent se produire chez l'homme et dans l'environnement.

Il ne s'agit pas seulement du cancer : résultats subcliniques

Jusqu'ici, la procédure d'évaluation des risques visait surtout à circonscrire des niveaux de substances causant des effets facilement identifiables, comme le cancer. Ces effets sont évidemment une source de préoccupation pour les Canadiens et ils doivent le rester. Mais, comme le Comité l'a appris, l'incidence du cancer n'est pas le premier souci que doit susciter la mise en contact avec des produits chimiques. En fait, c'est une priorité secondaire dans la liste des risques pour la santé publique en matière de cancer. Divers témoins ont adressé cette remarque au Comité.

D'autres effets sont également difficiles à évaluer et risquent d'être plus insidieux. On nous a dit que les effets du mercure sur le QI depuis l'exposition *in utero* pourraient transformer suffisamment la répartition du QI dans la population pour faire augmenter le nombre d'enfants handicapés et diminuer le nombre des enfants doués, ce qui représente un coût social substantiel³⁵.

Compte tenu du risque d'effets subcliniques répandus sur le développement, les études de neurotoxicité pour le développement devraient être prioritaires dans l'évaluation des risques associés aux substances. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a élaboré à titre provisoire des tests normalisés de neurotoxicité pour le développement, et les États-Unis ont publié en 1998 l'EPA *Neurotoxicity Risk Assessment Guideline*. Rien dans le *Règlement sur les renseignements concernant les substances nouvelles* de la LCPE 1999 ne prévoit explicitement l'obligation

Les résultats de ces mesures, comme l'a laissé entendre M. Schwarz, doivent être interprétés et communiqués au public avec circonspection. Le Comité apprécie le fait que *PollutionWatch* ait réalisé des études et que l'organisme reconnaisse leur caractère limité et non scientifique, mais il s'inquiète également du fait que la population a l'impression que sa santé est absolument et négativement affectée par la présence de produits chimiques.

Cette inquiétude risque d'avoir des effets plus importants que les produits chimiques proprement dits, puisqu'elle peut être exploitée, par exemple pour vendre des techniques de purification de charlatans. Il ne s'agit pas de nier l'importance du fait que les produits chimiques sont bien là et qu'il faut régler (et surveiller) cette question.

Le Comité et bien des témoins ont été heureux de constater que le gouvernement actuel a créé un site Web³⁴ consacré aux substances chimiques. C'est un début, mais le site doit être plus exhaustif, et il faut faire un effort concerté pour fournir des données objectives et neutres qui permettront aux intéressés d'avoir plus confiance en leur fiabilité.

Les composés chimiques complexes

Comme des témoins l'ont fait remarquer, il existe des dizaines de milliers de produits chimiques en circulation. Et il est toujours possible qu'ils interagissent pour produire des effets qu'ils n'auraient pas produits isolément. Par contre, il est impossible d'analyser *toutes* les combinaisons de produits chimiques. Notre souci est que les mélanges de produits chimiques aux effets semblables puissent avoir des effets combinés. Il est alors possible de tenir compte de ces produits chimiques en fonction de leurs effets semblables éventuels. C'est ce qu'on essaie de faire en ce moment, mais d'autres lois prévoient explicitement ce genre d'analyses. C'est le cas, par exemple, de la *Loi sur les produits antiparasitaires* pour l'évaluation de ces produits :

[...] le ministre [...] prend [...] en considération [...] les effets cumulatifs du produit antiparasitaire et d'autres produits antiparasitaires ayant un mécanisme de toxicité commun (...) (alinéa 7(7b)(i)).

Il ne sera jamais possible de tenir compte de toutes les combinaisons de produits chimiques et, comme l'ont fait remarquer des témoins, il est souvent difficile de circonscrire les mécanismes de toxicité communs (l'éthanol, par exemple, est très semblable au méthanol, mais beaucoup moins toxique). Il faudrait cependant en faire plus pour déterminer le risque que certains mélanges fassent du tort à l'environnement et à la santé humaine. La LCPE 1999 prévoit déjà que le ministre doit procéder à des recherches sur les substances hormonodéruptrices (quoique les effets de cette contrainte se soient révélés obscurs dans le cadre de notre examen) et elle devrait aussi l'obliger de faire la même chose pour les mélanges de produits chimiques.

La biosurveillance

Les lacunes en matière d'information ne sont nulle part plus évidentes que dans les quantités et les tendances de la charge corporelle des produits chimiques synthétiques. Les études de biosurveillance, dans le cadre desquelles on prend des échantillons de sang pour déterminer les niveaux de produits chimiques synthétiques et en surveiller l'évolution, sont particulièrement importantes pour orienter les politiques et surveiller les résultats de la prévention de la pollution.

Il ne fait aucun doute que l'absence de programmes au Canada comme le programme de surveillance biologique systématique, qui existe dans de nombreux autres pays, restreint notre capacité à obtenir des résultats concrets³².

Faute de ce genre de surveillance et de reddition des comptes, d'autres groupes se sont chargés de la tâche, ce qu'ils estiment eux-mêmes inacceptable :

Il est quand même étonnant que les États-Unis et divers pays européens aient fait subir des tests à des centaines de citoyens mais qu'au Canada, il incombe à un organisme de charité et non pas au gouvernement fédéral de faire ce travail³³.

Le Comité a appris, au cours de ses délibérations, que Santé Canada a l'intention de procéder à une étude de biosurveillance unique sur 5 000 Canadiens. Ce projet est un pas dans la bonne direction, mais des études de ce genre devraient être systématiques pour mesurer la charge corporelle chez les Canadiens.

Le fait de savoir qu'il y a des produits chimiques dans le corps des Canadiens, comme on le découvrira inévitablement, ne signifie pas qu'il s'agit d'un risque grave pour la santé, mais, si l'on ne suit pas l'évolution de la charge corporelle, il devient presque impossible de prendre des décisions éclairées. Et c'est suffisamment important pour que cela soit inscrit dans la LCPE 1999.

Recommandation 12

Le gouvernement devrait modifier la LCPE 1999 pour obliger les ministres à entreprendre une étude permanente de biosurveillance représentative de la population canadienne, dont les populations vulnérables.

³² John Offet, Témoignages, 12 juin 2006.

³³ Mr. Rick Smith, directeur exécutif, Défense environnementale, *PollutionWatch*, 12 juin 2006.

Malheureusement, si ces efforts d'analyse incitent le gouvernement à réagir, elles ne peuvent être considérées comme une description exacte des émissions au Canada.

[...] l'analyse statistique des données de l'INRP est particulièrement difficile. L'analyse des séries chronologiques pour obtenir des résultats utiles est particulièrement problématique. Malheureusement, l'INRP ne nous donne pas une estimation exhaustive des rejets de polluants au pays³⁰.

Il incombe au gouvernement de produire un rapport permettant de remonter à la source des données de l'INRP et en analysant précisément ses limites. Le dernier rapport annuel publié en 2004 portait sur les données de 2002. Il traite, dans une certaine mesure, des limites de l'INRP et ne renferme qu'une analyse restreinte des données.

Les données de l'INRP sont essentielles pour comprendre la situation de l'exposition des Canadiens aux substances toxiques, et il conviendrait des les analyser objectivement, en profondeur, à partir de résultats publiés chaque année. Une telle analyse critique permettrait de renforcer l'INRP et la capacité de l'analyser. À cet égard, la collaboration entre Statistique Canada et Environnement Canada est essentielle, et le gouvernement devrait la soutenir financièrement.

Recommandation 11

Le gouvernement du Canada devrait offrir une aide financière suffisante pour permettre à Environnement Canada et Statistique Canada de collaborer dans le but de :

- Produire et publier un rapport annuel contenant une analyse critique des résultats des données de l'INRP et circonscrivant, si possible, des tendances.

- Améliorer continuellement la qualité des données de l'INRP afin de mieux informer les Canadiens et de consolider les politiques de prévention de la pollution.

Rappelons que les changements que l'on prévoit d'apporter au *Toxic Releases Inventory* américain ont été critiqués parce qu'ils diminueraient les exigences redditionnelles.³¹ Si ces changements se concrétisent, et l'un d'eux a récemment été annoncé, le Canada ne devrait pas emboîter le pas.

³⁰ Robert Smith, directeur, Comptes et statistique de l'environnement, Statistique Canada, Témoignages, 12 juin 2006.

³¹ Voir, par exemple, « AG Back Publics Right to Know, Oppose EPA Effort to Weekend Toxic Reports », communiqué de presse, New York State Office of the Attorney General, 13 janvier 2006. Voir le site http://www.oag.state.ny.us/press/2006/jan/jan13a_06.html.

Le droit d'inspecter des résultats d'essais confidentiels est accordé à une personne pourvu que celle-ci ne l'utilise pas ou ne permet pas à quiconque de l'utiliser pour enregistrer un produit antiparasitaire (par. 43(2)). Par ailleurs, la LPA précise aussi que rien dans la Loi n'empêche le ministre de refuser de communiquer de l'information ou des résultats d'essais en vertu de la Loi sur l'accès à l'information (LAI).

En vertu de la LCPE 1999, le ministre est tenu de ne pas communiquer de l'information fournie par une personne qui demande que cette information demeure confidentielle. Par ailleurs, la LCPE 1999 confère au ministre le pouvoir discrétionnaire de communiquer une partie de cette information dans certaines circonstances, ou lorsque l'article 20 de la LAI n'interdit pas de la communiquer.

C'est l'article 20 de la LAI qui régit en fin de compte l'accès à l'information confidentielle dans la LPA et la LCPE 1999. Toutefois, en général, la LPA accorde l'accès à certaines exceptions près, alors que la LCPE 1999 refuse l'accès à certaines exceptions près. Le Comité est d'avis que l'accès aux résultats d'essais sur la santé humaine et l'environnement est important, et qu'il faudrait modifier la LCPE 1999 pour offrir le même accès que la LPA.

Recommandation 10

Le gouvernement devrait faciliter l'accès du public à l'information utile en modifiant la LCPE 1999 pour rendre obligatoire la communication de données d'essais comme le prévoit la Loi sur les produits antiparasitaires.

Améliorer l'inventaire national des rejets de polluants

L'inventaire national des rejets de polluants est une source d'information importante concernant les émissions de substances toxiques dans l'environnement. Il est cependant très difficile à interpréter dans le temps et dans l'espace (notamment à l'échelle internationale).

Des groupes comme *PollutionWatch* ont essayé d'en analyser les données et ont publié leurs résultats. Selon l'une des analyses qui intéressaient le Comité, individuellement, les installations de l'INRP ont émis, en moyenne, 93 % plus de polluants atmosphériques, connus comme étant cancérogènes ou soupçonnés de l'être, que les installations du TRI dans le bassin des Grands Lacs en 2002²⁹.

possible d'obtenir de l'information est le recours à la *Loi sur l'accès à l'information*. C'est une méthode assez fastidieuse quand il s'agit de la santé humaine et de la toxicité éventuelle de substances.

Certains ont fait remarquer que la récente Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques (ASGIPC), produite dans le cadre du Programme des Nations Unies pour l'environnement, comprend une déclaration (la Déclaration de Dubai), qui prévoit que, « en mettant à disposition les informations, les informations sur les produits chimiques qui ont trait à la santé et à la sécurité des êtres humains et à l'environnement ne devraient pas être considérées comme confidentielles²⁷ ».

C'est peut-être effectivement le cas, mais la phrase qui précède dans ce même paragraphe de la Déclaration de Dubai rappelle qu'il doit y avoir un équilibre, de sorte que le paragraphe reste ouvert à l'interprétation :

Nous veillerons à ce que, lorsque les informations sont mises à disposition, les informations et connaissances commerciales et industrielles confidentielles soient protégées conformément aux lois et réglementations nationales ou, en l'absence de ces lois et réglementations, conformément aux dispositions internationales²⁸.

Par ailleurs, le paragraphe 21 de la Déclaration prévoit que les pays signataires devraient faciliter l'accès du public à l'information utile. Le fait de permettre aux intéressés de recourir à la *Loi sur l'accès à l'information* pour obtenir des renseignements ne peut pas vraiment être considéré comme un moyen de faciliter l'accès à l'information. Tout renseignement accessible ayant trait à la santé et la sécurité humaines et à l'environnement devrait pouvoir être consulté immédiatement dans le registre prévu par la LCPE 1999.

La LCPE 1999 ne définit pas clairement ce qu'est l'information commerciale confidentielle. Toutefois, la *Loi sur les produits antiparasitaires* la définit et fait nettement la distinction entre celle-ci et les résultats d'essais confidentiels, et, dans les deux cas, c'est la *Loi sur l'accès à l'information* qui sert d'étalon de mesure de la confidentialité.

Le traitement de l'accès aux résultats d'essais confidentiels, en vertu de la LPA, est un peu compliqué. Les gens peuvent avoir accès à ces résultats et en obtenir une copie si un règlement le permet, même si celui-ci n'est pas encore promulgué. Le ministre est tenu d'accorder aussi un droit séparé d'inspecter des résultats électroniques d'essais confidentiels.

²⁷ Déclaration de Dubai sur la gestion internationale des produits chimiques, paragraphe 22.
²⁸ Ibid.

Recommandation 8

Le gouvernement devrait modifier la LCPE 1999 pour pouvoir demander à des tiers de vérifier les données fournies par des personnes identifiées en vertu de l'article 46 ou de l'article 71 de la Loi.

La qualité de l'évaluation est peut-être plus difficile à quantifier. Certains se sont plaints du fait que la procédure applicable aux nouvelles substances était trop fermée et n'était pas assujettie à un examen suffisant de la part de personnes extérieures aux ministères. Des consultations antérieures avaient, semble-t-il, permis de circonscrire le besoin de remettre aux déclarants un rapport provisoire complet sur l'évaluation d'une nouvelle substance ou d'un nouvel usage²⁶.

Les ministères ont répondu en déclarant que les évaluations font l'objet d'un examen par les pairs, mais on ne sait pas très bien comment cela se passe. De plus, des résumés des évaluations des substances nouvelles sont remis aux déclarants. Le Comité estime que la qualité des évaluations pourrait être améliorée si les déclarants (pour ce qui est des nouvelles substances) et les parties intéressées (pour ce qui est des substances actuelles) étaient informés du contenu du rapport provisoire complet et pouvaient faire connaître leur point de vue sur l'évaluation. La Gazette du Canada est l'instrument minimal pour assurer la transparence, mais elle n'est pas connue de tous. Des ébauches d'évaluation complète des substances actuelles devraient être publiées électroniquement sur le site web de la LCPE 1999, et des ébauches d'évaluation complète des substances nouvelles devraient être remises aux déclarants pour fin de commentaires. Si ce travail s'avère fastidieux, il y aurait peut-être lieu de retarder l'approbation des substances nouvelles.

Recommandation 9

Le gouvernement devrait remettre les rapports provisoires complets d'évaluation des substances nouvelles aux déclarants et publier électroniquement les rapports provisoires complets d'évaluation des substances existantes aux parties intéressées afin de leur donner la possibilité de faire connaître leur point de vue.

L'information commerciale confidentielle

Le Comité a longuement discuté de l'équilibre entre la publication de l'information relative à la toxicité d'une substance et la protection de l'information commerciale confidentielle. À l'heure actuelle, selon les témoins, le principal moyen par lequel il est

Recommandation 6

Si le programme REACH entre en vigueur, le gouvernement devrait immédiatement entamer des négociations pour obtenir une entente lui donnant accès aux données d'essais confidentiels produits en vertu de ce programme. Par ailleurs, il devrait modifier la LCPE 1999 pour exiger que les renseignements fournis à REACH sur les substances importées au Canada soient communiqués aux autorités canadiennes.

Les décisions d'autres juridictions

La Loi permet actuellement au ministre (art. 75) de collaborer avec d'autres juridictions (au Canada et dans le cadre de l'OCDE) et lui fait obligation d'examiner les décisions d'autres pays de l'OCDE, mais seulement si elle interdit ou limite considérablement l'usage d'une substance.

Le Comité a découvert que l'Australie peut accepter les décisions positives d'autres pays. Cela pourrait être un moyen valable d'accélérer les procédures et d'économiser des ressources. Mais, si le gouvernement adopte cette démarche, il devra le faire avec prudence. Les données d'évaluation des risques associées à une substance (toxicité intrinsèque) doivent être valables pour n'importe quel pays, mais les degrés d'exposition peuvent varier considérablement. L'évaluation globale des risques ne doit donc pas être acceptée telle quelle. La LCPE 1999 pourrait autoriser les ministres à accepter les évaluations d'un pays de l'OCDE, qu'elle soit positive ou négative.

Recommandation 7

Le gouvernement devrait entrer en pourparlers avec les autres pays de l'OCDE pour échanger de l'information sur toute substance préoccupante et, le cas échéant, modifier la LCPE 1999 à cette fin.

La qualité de l'information et les évaluations

Si l'on veut que les évaluations soient solides, il faut que l'information soit de grande qualité et que le résultat de l'évaluation puisse résister à l'examen. Il est primordial de recourir aux ouvrages examinés par des pairs pour obtenir de l'information et d'exiger que les entreprises qui fournissent des données emploient les meilleures méthodes de laboratoire reconnues. C'est ce qui se passe en général, mais la qualité pourrait être mieux garantie si le gouvernement avait le pouvoir de demander à des tiers de vérifier les données qu'il demande, notamment en vertu des articles 46 et 71.

Avis de demande de renseignements

Pour accroître la qualité et la quantité d'information sur les propriétés toxiques éventuelles de substances, le gouvernement devrait être plus largement loisible d'exiger des renseignements. À l'heure actuelle, compte tenu de l'article 72, le ministre ne peut demander de renseignements en vertu de l'article 71 que s'il a des raisons de croire qu'une substance est toxique ou susceptible de le devenir. On ne sait donc pas avec certitude si l'article 71 peut servir à demander des renseignements sur toutes les substances inquiétantes. L'article 46 peut également être invoqué pour obtenir des renseignements sur les substances inscrites dans la Liste des substances d'intérêt prioritaire, ou qui ne sont pas jugées toxiques en raison des faibles taux d'exposition actuels.

Recommandation 5

Le gouvernement devrait modifier les articles 72 et 46 de la LCPE 1999 pour pouvoir obtenir de l'information sur toute substance inquiétante et prendre des décisions fondées sur le plus grand nombre de données possible.

Le partage d'information

La collecte d'information est un travail énorme. Beaucoup d'autres pays passent par les mêmes étapes. L'Union européenne, notamment, est sur le point de mettre en œuvre le programme REACH (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals), qui permettra d'enregistrer plus de 30 000 substances. Ce programme est peut-être fastidieux, comme certains l'estiment, notamment dans le secteur des produits chimiques, mais il permettra sans aucun doute de produire beaucoup de données sur les substances actuelles.

Le Canada doit faire de son mieux pour obtenir le plus grand nombre de ces données possible. Selon certains témoins, on peut déjà se servir de certaines dispositions de la LCPE 1999 (art. 316) et de REACH (ce qu'on appelle « l'article du Canada »)²⁵ pour négocier l'accès à des renseignements confidentiels. Ces possibilités doivent être exploitées vigoureusement. Par ailleurs, les entreprises qui doivent communiquer à REACH des données sur les substances importées au Canada doivent être tenues de les communiquer au Canada.

L'évaluation des autres substances de la LIS devra se faire selon un ordre de priorité. Alors que la persistance demeure un aspect important, il importe aussi de reconnaître que certaines substances sont présentes en concentrations potentiellement néfastes, non pas parce qu'elles se décomposent lentement dans l'environnement, mais parce qu'il y en a un apport constant dans l'environnement.

Il convient de préciser dans la LCPE que certains polluants découlent de substances en usage continu²³, comme les produits chimiques en grand volume utilisés dans les produits d'hygiène personnelle et les produits pharmaceutiques. Ces substances sont continuellement réintroduites de l'environnement et, par conséquent, leur approvisionnement est continuellement renouvelé. Donc, la persistance est virtuelle et la notion de persistance doit être revue dans la Loi²³.

Recommandation 3

Dans l'évaluation des produits chimiques de la LIS et de tous ceux en instance d'évaluation environnementale, Environnement Canada devrait reconnaître que la persistance de ces produits peut tenir au fait qu'il y en a un apport constant dans l'environnement.

Le gouvernement doit, par nécessité, classer les résultats de la LIS par ordre de priorité en vue de leur évaluation ultérieure, mais il ne doit pas s'abstenir de demander d'autres renseignements sur les produits chimiques non identifiés dans le classement. Pour donner un sens au principe d'une plus grande responsabilisation de l'industrie, le gouvernement doit avoir plus de latitude pour recueillir les données dont il a besoin.

La mise à jour des données

L'un des principaux problèmes que soulevait le classement de la liste intérieure des substances était que la procédure dépendait de données vieilles de 20 ans sur la fabrication, l'importation et l'usage de substances. Le manque de données était tel que beaucoup de substances ont été classées comme incertaines ou n'ont pas été classées du tout²⁴.

Recommandation 4

Le gouvernement devrait modifier la LCPE 1999 pour veiller à ce que les données relatives à la fabrication, l'importation et l'usage de substances soient mises à jour tous les ans.

23

Gail Krantzberg, Université McMaster, à titre personnel, Témoignages, 12 décembre 2006.

24

19 octobre 2006.

Richard Denison, scientifique principal, Bureau de Washington (D.C.), Défense environnementale,

L'évaluation des substances nouvelles diffère de celle des substances actuelles. La meilleure façon d'appliquer ce principe à l'évaluation des substances aux termes de la LCPE 1999, est de l'inscrire dans la partie 5, en prévoyant une certaine latitude de mise en œuvre.

Recommandation 2

Le gouvernement devrait modifier la partie 5 de la LCPE 1999 pour y énoncer un principe directeur de contrôle des substances toxiques selon lequel il incombe à l'industrie de faire la preuve, à la satisfaction du ministre, que les risques associés à une substance nouvelle ou actuelle sont acceptables.

L'information relative à la Liste intérieure des substances

Parmi les 23 000 substances actuelles, on en a dénombré environ 4 000 qui sont jugées prioritaires, en raison de leur caractère persistant ou bioaccumulable et intrinsèquement toxique, ou parce qu'ils représentent un risque en raison de l'importance de la mise en contact avec les êtres humains. À l'origine, on avait circonscrit 200 substances PBT et à contact important prioritaires. Par ailleurs, environ 3 800 ont été considérées comme préoccupantes, dont 150 ne sont essentiellement plus dans le commerce, et elles seront traitées comme des substances nouvelles.

Il peut cependant y avoir de nombreuses autres substances à caractère persistant, bioaccumulable ou intrinsèquement toxique qui pourraient être préoccupantes parmi les 19 000 autres produits chimiques. Ces derniers ne sauraient être considérés comme « sûrs » parce qu'ils n'ont pas été inscrits dans la liste intérieure des substances, et le gouvernement ne peut pas non plus renoncer à obtenir de l'information à leur sujet.

Quand nous parlons de renverser le fardeau de la preuve, il est important que l'on finisse par obtenir des données sur ces substances pour montrer qu'elles sont réellement sûres car certaines d'entre elles sont transportées dans des contenants portant une tête de mort. Il se trouve simplement qu'elles ne correspondent pas aux critères précis de la catégorisation.

Il importe de rester sceptique à l'égard de toutes les substances tant qu'on n'a pas de preuves suffisantes qu'elles sont sûres²².

Il a été proposé d'appliquer cette notion à la LCPE 1999. La façon dont l'ARLA applique cette notion s'approche de ce que prévoit la LCPE 1999 pour les nouvelles substances. Ainsi, le rôle des ministres, selon la LCPE 1999, serait toujours d'évaluer les renseignements fournis par l'industrie et d'établir un niveau de risque qui est acceptable. Ajouter l'idée du fardeau de la PPA ne ferait que clarifier ce qui se fait essentiellement déjà.

Toutefois, pour les substances actuelles, le gouvernement était tenu jusqu'à maintenant d'identifier toutes celles jugées préoccupantes parmi les 23 000 inscrites dans la liste intérieure (LIS). Il devait donc recueillir et analyser les données pour en démontrer la toxicité, ce qu'il faisait en établissant la liste des substances d'intérêt prioritaire (LSIP) et en examinant les décisions internationales. Établir la LSIP a toutefois été un travail très long et très onéreux.

Le gouvernement était aussi tenu de catégoriser, dans un délai de sept ans, les substances de la LIS selon leur action potentielle sur l'homme et selon qu'elles sont persistantes (P), bioaccumulables (B) et intrinsèquement toxiques (T) (collectivement, PBT), travail qu'il a terminé en septembre 2006. Quelque 4 000 substances ont été jugées d'intérêt prioritaire.

En conséquence, il a publié en décembre 2006 une liste de 200 substances d'intérêt hautement prioritaire à inscrire à l'annexe 1 de la Loi, à moins que l'industrie ne fournisse plus d'information (voir la partie sur les échéances ci-après). L'information demandée, du moins en ce qui concerne le premier lot de substances chimiques, porte sur les volumes et les usages, et non sur la toxicité. L'évaluation de l'information supplémentaire, si elle fournie, déterminera la réponse du gouvernement. Les substances pourraient être inscrites à l'annexe 1 ou sur la liste des substances d'intérêt prioritaire, ou encore être soustraites à toute autre mesure (par. 77(2)).

Sur ces 200 substances d'intérêt hautement prioritaire, l'industrie devra donc fournir de l'information pour persuader le gouvernement qu'elles ne présentent aucun danger ou qu'elles doivent faire l'objet d'une étude plus poussée, sans quoi elles seront inscrites à l'annexe 1 et, dans le cas des PBT, elles feront l'objet d'une quasi-élimination.

Le principe selon lequel l'industrie devrait être tenue de persuader le gouvernement de l'innocuité d'une substance, actuelle ou nouvelle (en fait, du risque acceptable qu'elle présente), est bon et devrait être inscrit dans la Loi. Cela ne changera sans doute pas grand-chose pour les substances nouvelles, si ce n'est de mettre l'accent sur l'innocuité et de tracer le chemin à suivre pour les autres substances de la LIS. Cela inciterait en particulier le gouvernement à exiger de l'industrie de l'information sur les substances actuelles. Les demandes d'information ne devraient pas se limiter aux quantités et aux usages, mais porter si nécessaire sur des essais de toxicité additionnels.

Les décisions se fondent donc sur l'ampleur et la nature de l'information nécessaire et sur la hauteur de la barre subjective que le gouvernement a fixée pour définir le risque acceptable.

Il a été recommandé de demander à l'industrie de faire la preuve de l'innocuité des substances. En fait, il s'agit là, dans une certaine mesure, de l'inverse de ce qui se passe actuellement. Les ministres auraient alors à décider si l'industrie a démontré suffisamment que les risques sont acceptables. Dans un cas comme dans l'autre, les ministres auraient à établir un niveau de risque acceptable.

Le programme REACH¹⁹ (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals), qui a été récemment approuvé par l'Union européenne (mais qui n'est pas encore en vigueur), a été cité comme exemple d'un « renversement du fardeau de la preuve ». Il obligerait l'industrie à tester les substances, à évaluer les risques qu'elles présentent et à élaborer une stratégie pour les gérer. Il « est fondé sur le principe que le secteur doit produire, importer ou utiliser des substances, ou les mettre sur le marché de façon responsable et avec la prudence nécessaire pour éviter, dans des conditions raisonnablement prévisibles, les effets néfastes sur la santé humaine et l'environnement. »²⁰

En effet, il faudra présenter un dossier renfermant les renseignements, les évaluations et les stratégies de gestion des risques requis aux autorités pour obtenir l'enregistrement d'une substance. Celles-ci pourraient jouer un rôle plus important concernant les substances préoccupantes. Certains ont aussi suggéré qu'à cause de REACH, il faudra augmenter les contrôles d'application.

Au Canada, les modifications apportées à la Loi sur les produits antiparasitaires (LPA) en juin 2006 ont trait au fardeau de la persuasion :

a) il incombe au demandeur de convaincre le ministre que la valeur du produit et les risques sanitaires et environnementaux qu'il présente sont acceptables [...]

Pour l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA), cela veut dire que le demandeur doit fournir les renseignements requis et faire la preuve que la valeur du pesticide et les risques qu'il présente sont acceptables²¹.

¹⁹ Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques <http://eur-lex.europa.eu/JOHl.html.do?un=OJ.L.2006.396.SOM.FR:HTML>, consulté le 28 février 2006.

²⁰ Ibid, paragraphe 16.

²¹ Wayne Gratton, Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire, Communication personnelle, 1^{er} mars 2007.

L'évaluation des risques, l'innocuité et le fardeau de la preuve

L'expression « fardeau de la preuve » est un peu trompeuse. Par exemple, selon la recommandation d'un témoin, « le fardeau de démontrer la sécurité des produits devrait incomber à ceux qui désirent mettre de nouveaux produits chimiques sur le marché ou remettre sur le marché des produits interdits¹⁷ ».

En première analyse, cette recommandation pourrait donner lieu à des interprétations assez perverses. Premièrement, il est impossible de garantir la sécurité absolue — en fait, faire la preuve du contraire — et, deuxièmement, le fait de confier au secteur privé le soin de faire la preuve de la sécurité reviendrait un peu à charger le loup de la bergerie. Ce n'est pas, bien entendu, ce dont il était question. Il y a plusieurs façons d'interpréter la notion de « fardeau de la preuve » qui répartissent le fardeau (aussi appelé charge ou responsabilité) du processus d'évaluation différemment entre les autorités et l'industrie.

Concernant les nouvelles substances ou les nouveaux usages visés par la LCPE 1999, les ministres exigent actuellement de l'industrie de fournir des données comme le stipule le Règlement. Ils doivent ensuite évaluer les données pour déterminer si telle substance est toxique ou capable de le devenir selon la Loi. Il incombe à l'industrie de fournir les données et aux autorités de déterminer si la substance est toxique ou capable de le devenir.

Comme le terme « toxique » est défini¹⁸ dans la Loi par une évaluation complète des risques, autant en termes de danger que d'exposition, les ministres ont essentiellement pour tâche de déterminer un niveau de risque inacceptable. Selon les termes de la Loi, ils doivent déterminer si la substance est, ou *peut* être, nocive ou dangereuse pour la santé humaine ou l'environnement.

¹⁷ Présentation de Pollution Watch, Recommandations générales aux fins de l'examen de la LCPE, 12 décembre 2006.

¹⁸ Art. 64 : [...] est toxique toute substance qui pénètre ou peut pénétrer dans l'environnement en une quantité ou concentration ou dans des conditions de nature à :

a) avoir, immédiatement ou à long terme, un effet nocif sur l'environnement ou sur la diversité biologique;

b) mettre en danger l'environnement essentiel pour la vie;

c) constituer un danger au Canada pour la vie ou la santé humaines.

Ces nombreux rapports étaient utiles, et toutes les parties intéressées ont invité le gouvernement à faire un meilleur travail en matière de reddition des comptes sur l'état de l'environnement au Canada. Les objectifs des rapports de 1991 et de 1996 étaient de fournir des données actuelles, exactes et accessibles, associées à des facteurs socioéconomiques, d'améliorer le processus décisionnel et d'appuyer les progrès en direction de la durabilité. Ils devraient être rétablis avec l'aide de la technologie actuelle, qui permet d'avoir accès aux données et de les analyser.

Recommandation 1

Sur l'état de l'environnement, le gouvernement devrait publier tous les deux ans un rapport sous forme électronique et sous forme imprimée, afin de fournir des données actuelles, exactes et accessibles, associées à des facteurs socioéconomiques, d'améliorer le processus décisionnel et d'appuyer les progrès en direction de la durabilité.

La communication d'un savoir complexe n'est pas tâche aisée et, comme certains l'ont rappelé, il s'agit d'une sous-discipline virtuelle d'une science exigeant une formation spécialisée. Il convient d'assumer ce rôle avec grande précaution, notamment lorsqu'il s'agit de communiquer des connaissances sur les effets des produits chimiques sur la santé humaine. Ce point de vue a été souligné dans les témoignages :

Lorsqu'on met en œuvre la LCPE, je crois important de faire comprendre au public en quoi cela consiste. Il faut longuement réfléchir pour savoir quel vocabulaire utiliser pour rejoindre le public. Il faut lui faire comprendre que des mesures sont prises. Cela présente néanmoins des risques. Nous ne vivons pas dans un monde où nous pouvons éviter tous les risques. Il y a un certain niveau de risque à accepter, car cela fait partie de notre style de vie. Il s'agit de comparer les risques avec les avantages.¹⁶

La qualité de la reddition de comptes et des évaluations dépendra de la quantité, de la qualité et de la nature des renseignements recueillis. À l'heure actuelle, le savoir relatif à la toxicité des produits chimiques et le contact des Canadiens avec ces produits est très lacunaire. Ainsi, les évaluations concernant l'exposition sont limitées à cause de l'absence d'études de surveillance biologique ainsi que du caractère incomplet et de la difficulté d'analyse de l'inventaire national des rejets de polluants. La qualité des évaluations de l'impact des rejets de substances toxiques et de l'exposition à ceux-ci sur la santé humaine est l'environnement est limitée à cause du manque de renseignements sur les effets des mélanges complexes de produits chimiques et les effets chroniques à long terme.

Une fois ces lacunes comblées, les Canadiens pourront mieux comprendre les risques que présentent les produits chimiques, et cela aidera à réduire l'incertitude et à élargir notre base de connaissances sur le processus d'évaluation des risques.

¹⁶ Joe Schwarz, directeur, Bureau des sciences et de la société, Université McGill, Témoignages, 12 décembre 2006.

- à leur amélioration,
- au processus qui permet d'en suivre l'évolution et d'en rendre compte.

SURVEILLANCE ET REDDITION DES COMPTES

Le gouvernement n'a pas le monopole du savoir, mais il doit être une source exhaustive à laquelle il soit possible de se fier. Il existe dans le domaine public beaucoup d'information de mauvaise qualité ou incomplète, qui peut être mal interprétée. Dans le contexte des substances toxiques, cela peut signifier que les gens vivent dans un état de crainte inutile et peut donner lieu à de l'exploitation et à du « charlatanisme ». Mais, plus généralement, la surveillance et la reddition des comptes sont indispensables au processus décisionnel.

Comment peut-on toutefois prendre des décisions, savoir si la Loi est efficace et déterminer quels types de dispositions il faudrait y ajouter si l'on n'a pas d'information ou d'information assez fiable pour savoir si l'état de l'environnement s'améliore, s'il ne s'améliore pas et quelles mesures il serait essentiel de prendre?¹⁴

État de la reddition des comptes sur l'environnement

La LCPE 1999 elle-même donne le mandat suivant au ministre de l'Environnement :

[...] diffuser — notamment par l'intermédiaire d'un bureau central d'information ou par publication — ou prendre les mesures en vue de diffuser l'information sur la prévention de la pollution et l'information pertinente sur tous les aspects de la qualité de l'environnement, et faire rapport périodiquement sur l'état de l'environnement canadien.

Le Comité a été atterré d'apprendre que, peut-être en raison d'autres priorités, le gouvernement a pour ainsi dire abandonné la surveillance, la reddition des comptes et la communication détaillées de l'information sur la pollution et la santé environnementale et humaine. En 1991 et en 1996, le gouvernement a produit un grand nombre de publications sur l'état de l'environnement au Canada. Depuis, ces rapports sont de plus en plus régionaux et ponctuels, et d'autres projets valables, comme celles du Système canadien d'information pour l'environnement, sont apparemment moribonds. Des fonctionnaires ont admis que la production de rapports représente une importante charge de travail :

Très franchement, le ministère recueille beaucoup de données mais ne réussit pas bien à les diffuser et à les expliquer.¹⁵

¹⁴ Justyna Laune-Lean, vice-présidente, Association minière du Canada, Témoignages, 17 mai 2006.

¹⁵ John Moffet, Témoignages, 12 juin 2006.

LES OBJECTIFS DE LA LCPE 1999

Le Ministère a souligné trois objectifs de la Loi :

- Contribuer à un développement durable en prévenant la pollution;
- Promouvoir l'action coordonnée dans l'ensemble du Canada pour atteindre la meilleure qualité environnementale favorable à la santé de tous les Canadiens;

- Gérer les risques que présentent les substances nocives; éliminer pratiquement tous les rejets des produits chimiques les plus dangereux.¹²

Puisque, selon certains témoins, les émissions de polluants augmentent au lieu de diminuer, qu'il n'y a qu'un seul accord d'équivalence provincial¹³ et que les dispositions de quasi-élimination ne sont pas encore appliquées, un examen même superficiel donnerait à penser que au moins certains des objectifs fondamentaux de la Loi ne sont tout simplement pas encore réalisés. Le reste de notre rapport concerne les questions précises qui ont été soulevées et analysées, et la façon dont la LCPE 1999 et son application peuvent être améliorées pour que ces objectifs soient réalisés.

LE SAVOIR

Quel que soit le rôle attribué à la LCPE 1999, il est clair que, sur le fond, la Loi a trait au savoir, notamment :

- à sa qualité et sa nature,
- aux décisions à prendre en sachant qu'il est et sera peut-être toujours incomplet,
- au partage des connaissances,

¹² Gouvernement du Canada, « Loi canadienne sur la protection de l'environnement 1999 : Qu'est-ce que c'est, à quoi sert-elle, comment elle fonctionne », mai 2006, présentation au Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes, italiques dans l'original.

¹³ Les accords d'équivalence ont pour but d'éviter les doubles emplois et d'accroître la collaboration fédérale-provinciale en permettant d'abolir un règlement fédéral dans une province où un règlement équivalent existe. L'Entente sur l'équivalence des règlements fédéraux et albertains en vue du contrôle des substances toxiques en Alberta a été signée en 1994 en application de la version précédente de la LCPE.

(jamais employées), de prendre des arrêtés d'urgence concernant des substances potentiellement dangereuses (jamais employées), d'exiger de l'industrie des plans de prévention de la pollution (sept avis exigeant des plans), de procéder à la quasi-élimination des substances toxiques persistantes et bioaccumulables (une seule, pas encore en vente, a été inscrite sur la liste de quasi-élimination) et demander des renseignements sur des substances dont le ministre soupçonne qu'elles sont ou pourraient devenir toxiques (emploi limité).

On peut donc penser que, s'il est vrai qu'il ne s'agit pas seulement de l'un de ses principaux instruments, le gouvernement a dégagé les fonds nécessaires pour explorer plus largement les pouvoirs que la LCPE 1999 lui confère. D'autres ont également fait remarquer sans détour qu'il y a lieu de circonscrire le rôle de la LCPE 1999 :

[...] autant que nous le sachions, il n'y aurait pas de perception commune du rôle qu'est appelée à jouer la LCPE. Certaines personnes la considèrent comme un filet de sécurité. Cette expression a été souvent utilisée. D'autres personnes la voient comme une loi qui sert de fondement à d'autres lois fédérales, provinciales ou territoriales ou comme une loi d'ensemble pour le pays¹¹.

Le Comité est d'avis que la LCPE 1999 n'est pas simplement l'un des principaux instruments du gouvernement du Canada pour prévenir la pollution, mais qu'elle est son instrument primordial et qu'elle doit être appliquée et communiquée en tant que telle.

Cela ne veut pas dire qu'elle doit éclipser les autres textes législatifs. Il existe de nombreuses autres lois importantes, par exemple la très récente *Loi sur les produits antiparasitaires* (promulguée le 28 juin 2006) et la *Loi sur les drogues et aliments*, qui jouent aussi un rôle important en matière de prévention de la pollution, parallèlement à d'autres textes de moindre importance, comme la *Loi sur les produits dangereux*.

Toutes ces lois constituent une sorte de filet de sécurité législatif de compétence fédérale qui protège la population et l'environnement contre la pollution de produits, ainsi que contre les émissions et effluents. Mais la LCPE 1999 devrait, à tout le moins, fixer la barre à laquelle les autres lois doivent se mesurer, et, dans certains cas, elle pourrait assumer plus efficacement le rôle que ces lois jouent actuellement. Toutes les lacunes du filet de sécurité doivent être comblées.

La Loi n'est pas en application intégrale. Certaines parties ou certains aspects doivent encore en être interprétés. Et même ceux qui ont été interprétés et mis en application n'ont pas encore été mis à l'essai. Il y a peut-être un ou deux exemples, ou bien les résultats ne sont pas encore clairs. Par conséquent, on a de la difficulté à déterminer ce qui fonctionne bien et ce qui ne fonctionne pas bien, à déterminer si elle comporte des lacunes au niveau de la structure législative ou plutôt au niveau de son application⁷.

Le Comité est donc convaincu qu'une autre révision en profondeur de la LCPE serait non seulement inutile, mais probablement improductive. En ajoutant une autre série de courbes d'apprentissage à celles qu'il faut encore terminer, on passerait sur les ressources de toutes les parties intéressées et l'on risquerait de retarder les progrès dans l'amélioration de la protection de l'environnement et de la santé. Comme l'a déclaré un témoin, « il y a un prix à payer, même pour des changements judiciaires⁸ ».

Le manque de fonds a été signalé comme étant une lacune importante dans l'application de la LCPE. La LCPE 1999 impose au gouvernement quelques obligations, dont celle de catégoriser les substances de la Liste intérieure et celle d'évaluer dans un délai maximal de 90 jours les substances nouvelles, après quoi elles sont systématiquement sur le marché. Ces deux obligations semblent avoir exigé des ressources considérables, en laissant peu pour explorer des applications originales et utiles d'autres pouvoirs prévus par la LCPE 1999, un fait auquel ont fait allusion, à quelques reprises, des témoins et des fonctionnaires.

Cela ne signifie cependant pas qu'il n'est pas possible d'améliorer la Loi. Notre rapport vise surtout à améliorer le savoir et le mode d'application, mais nous recommandons également diverses modifications importantes.

PORTE-DRAPEAU OU FILET DE SÉCURITÉ?

La LCPE 1999 est considérée par certains comme « l'un des principaux outils dont s'est doté le gouvernement du Canada pour réaliser le développement durable et prévenir la pollution⁹ », tandis que d'autres estiment qu'elle est « l'épine dorsale de la législation canadienne sur l'environnement¹⁰ ».

Compte tenu des nombreuses autorités qui ont rarement, sinon jamais été employés, le Comité ne sait pas exactement ce que le gouvernement définit comme le rôle qui revient à la LCPE 1999. Ainsi, la LCPE 1999 confère au gouvernement le pouvoir de prendre des règlements pour contrôler les produits contenant des substances toxiques

⁷ Justyna Laurie-Lean, vice-présidente, Association minière du Canada, Témoignages, 17 mai 2006.

⁸ Ibid.

⁹ Gouvernement du Canada, « Enjeux ciblés par la LCPE (1999) ». Voir le site http://www.ec.gc.ca/RegistreLCPE/gene_info/focus.cfm (consulté le 15 janvier).

¹⁰ Kapil Khatter, directeur, Santé et Environnement, Pollution Watch, Témoignages, 10 mai 2006.

RÉVISER OU NE PAS RÉVISER LA LOI?

Un groupe environnemental à qui l'on demandait si la LCPE 1999 était un succès a répondu que « [s]elon nous, selon les asthmatiques, selon les personnes en difficulté d'apprentissage, selon les victimes du cancer, la réponse est non ».⁴ Le même groupe a fait remarquer que, selon ses estimations, les émissions de produits polluants augmentent et qu'elles sont globalement pires, par site, que celles que produisent les États-Unis, notamment dans la région des Grands Lacs.

Si tel est le cas (pour plus de détails, voir l'analyse de la surveillance et de la reddition des comptes), la question devient la suivante dans le cadre de cette révision : quelle en est la cause, et la LCPE 1999 ou son application y sont-elles pour quelque chose? La réponse définitive n'est pas simple, mais il ne semble pas que la LCPE 1999 soit en cause.

Les intervenants ont convenu que la Loi est très détaillée, mais prévoit de nombreux pouvoirs utiles qu'il reste à explorer. Comme l'un des témoins l'a résumé, « je n'ai rien, en soi, à reprocher à la Loi. Cela me rappelle l'anecdote de l'enfant qui a appris les bonnes manières, mais qui ne les applique pas ».

À quelques rares exceptions près, les témoins étaient généralement d'accord avec l'esprit de cette déclaration. La LCPE a fait l'objet d'une révision en profondeur après un examen long et détaillé de la version de 1988. Cela a donné une loi cinq fois plus longue que l'originale, énonçant notamment des pouvoirs dont le gouvernement fédéral n'avait jamais joui auparavant et dont certains étaient aussi, selon les ministères de l'Environnement et de la Santé, uniques au monde. Elle incorporait de nombreux concepts relativement nouveaux, comme le développement durable et le principe de précaution, qui n'avaient pas encore été appliqués à la gestion des produits chimiques.

Compte tenu de ces éléments et du peu de temps écoulé depuis l'entrée en vigueur de la Loi, on ne saurait se surprendre de la déclaration d'un fonctionnaire selon qui « le fait est que nous sommes encore en train d'apprendre ».⁵ D'autres ont formulé les opinions suivantes :

⁴ Kapil Khatter, directeur, Santé et environnement, Pollution Watch, Témoignages, 10 mai 2006.

⁵ Bruce Lourie, président, Fondation Ivey (Toronto), Témoignages, 5 juin 2006.

⁶ John Moffet, directeur général intermédiaire, Systèmes et priorités, ministère de l'Environnement, Témoignages, 15 mai 2006.

sont énumérées à l'annexe du rapport. De nombreux aspects n'ont donc pas été examinés en détail, notamment les parties 6 à 9 de la Loi (et les huit rubriques de la partie 7).¹ Bien que le Comité ait circonscrit le champ de son étude, il n'a pas été interdit aux témoins d'aborder d'autres questions de temps à autre, mais leurs interventions ne sont pas toutes analysées ici.²

Il était clair, d'après ce bref exercice de délimitation, que la Partie 5 de la Loi (Substances toxiques) était, ainsi qu'un fonctionnaire l'a qualifiée, « un volet crucial de la Loi ».³ Elle contient les dispositions de la Loi qui énoncent le mode d'évaluation de la toxicité d'une substance et les pouvoirs de réglementation applicables à sa gestion. Il était également manifeste que cette Partie de la Loi était aussi l'objet des préoccupations les plus importantes de l'ensemble des parties intéressées.

Le Comité a donc passé le plus clair de son temps à examiner la Partie 5 et son mode d'application. D'autres questions ont également beaucoup retenu son attention, en particulier des aspects de la Partie 1 (Application administrative), de la Partie 2 (Participation du public), de la Partie 3 (Collecte de l'information et établissement d'objectifs, de directives et de codes de pratique), de la Partie 4 (Prévention de la pollution) et, dans une certaine mesure, de la Partie 10 (Contrôle d'application) et de la Partie 11 (Dispositions diverses).

PROCÉDURE

L'étude s'est déroulée, dans toute la mesure du possible, sous la forme d'une table ronde, autour de laquelle diverses parties intéressées aux points de vue différents ont été invitées à discuter de certaines questions. Les thèmes abordés ont été affichés sur le site Web du Comité pour que ceux qui désiraient intervenir en personne ou adresser des mémoires puissent le faire et s'y préparer, quoique les dates effectives n'aient pas pu être déterminées longtemps à l'avance. Cette méthode a généralement bien fonctionné, car l'interaction des idées a permis de rapidement circonscrire les problèmes et de trouver des terrains d'entente et des solutions.

Partie 6 : Substances biotechnologiques animées

Partie 7 : Contrôle de la pollution et gestion des déchets

Partie 8 : Questions d'ordre environnemental en matière d'urgences

Partie 9 : Opérations gouvernementales, territoire domanial et terres autochtones

Des représentations ont été exclues, certaines parce qu'elles débordaient du cadre de l'étude, d'autres parce qu'elles représentaient un point de vue déjà exposé. Les témoignages cités ont été choisis parce qu'ils reflètent fidèlement les délibérations et étayaient les recommandations jugées nécessaires par le Comité.

Cécile Cléroux, sous-ministre adjointe, Direction générale de l'intendance environnementale, ministère de l'Environnement, Témoignages, 15 mai 2006.

En 1995, Paul Crutzen remportait le Prix Nobel de chimie. Le passage qui suit est extrait de son discours.

[Traduction] Cela suscite la pensée cauchemardesque que, si l'industrie chimique avait produit des composés organobromés au lieu des CFC, ou encore si la chimie du chlore s'était développée comme celle du brome, nous aurions, sans nous y être préparés, dû faire face à une détérioration catastrophique de la couche d'ozone, partout et en toutes saisons au cours des années 1970, probablement avant que les spécialistes de l'atmosphère aient acquis le savoir nécessaire pour circonscrire le problème et trouver des moyens de la mesurer correctement. Je rappelle que Br. et il est clair que l'humanité a eu beaucoup de chance que l'activation du Cl ne puisse se faire que dans certaines conditions précises. Cela montre bien que nous devons toujours être sur nos gardes et nous soucier des conséquences de la diffusion de nouveaux produits dans l'environnement.

Paul Crutzen
My Life With O₃, NOx And Other YZOX S
discours Nobel, 8 décembre 1995

Pour ce qui est de l'ozone stratosphérique, les êtres humains ont eu de la chance. Si l'on avait retenu la solution des composés organobromés au lieu des composés à base de chlore, des radiations ultraviolettes auraient probablement enveloppé le globe tout au long des années 1970. On n'aurait pas eu le temps d'acquiescer le savoir nécessaire pour trouver une solution au problème.

Voilà donc une leçon de prudence. Nous devons reconnaître qu'il y aura toujours une part de risque et qu'il peut être nécessaire de prendre des décisions en sachant qu'il y aura probablement toujours un élément d'inconnu. Cela dit, et bien que les risques ne soient pas nécessairement clairs, les enjeux peuvent être très importants.

La leçon à tirer ici est que notre système de gestion des risques associés aux produits chimiques est à la mesure du savoir sur lequel il s'appuie. Nous devons toujours être conscients du fait que notre savoir n'est peut-être pas complet et tenter de combler les lacunes en agissant avec la prudence qui s'impose.

INTRODUCTION

DÉLIMITATION DE L'ÉTUDE

C'est le 25 avril 2006 que le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes (le Comité) a été chargé d'examiner les dispositions de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, 1999 (la LCPE 1999). Il a entrepris cet examen le 10 mai de la même année.

La LCPE 1999 est une loi complexe aux nombreuses dispositions qui sont en vigueur depuis seulement six ans. Le Comité a donc commencé par organiser trois réunions pour circonscrire son travail. Les thèmes et questions qu'il a décidé d'examiner

EXAMEN QUINQUENNAL DE LA LOI CANADIENNE SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, 1999 : COMBLER LES LACUNES

PROLOGUE : L'HISTOIRE D'O₃, UNE LEÇON DE PRUDENCE

Il fallait donc trouver un nouveau produit chimique pour remplacer l'ammoniac. Les fortes propriétés non réactives. Il était possible de les mettre dans un réfrigérateur et de les comprimer et, lors de leur expansion, ils videraient le réfrigérateur de sa chaleur. Tout le monde pensait que c'était formidable.

À cette époque, personne n'aurait cru que ces produits chimiques pouvaient avoir un impact sur la couche d'ozone stratosphérique. Et comment auraient-ils pu prévoir une telle chose? Qu'est-ce qui aurait amené qui ce soit à penser cela? On n'avait aucune notion sur la détérioration de la couche d'ozone. C'est une question qu'on n'avait même pas étudiée. Il y avait un problème, la réfrigération. Il y a eu une percée énorme. En se servant du fréon plutôt que de l'ammoniac, on a sauvé des milliers de vies.

M. Joe Schwarcz
directeur, Bureau des sciences et de la société, Université McGill)
Témoignages, 21 juin 2006

Le témoignage ci-dessus concernant l'histoire des CFC et de l'ozone stratosphérique permet de souligner un certain nombre d'arguments au sujet de la gestion des produits chimiques. Le premier est que les produits chimiques sont très utiles. La réfrigération est l'une des plus grandes inventions sur le plan de la santé publique. Elle est issue de la connaissance des effets de la compression et de l'expansion des gaz. On employait autrefois de l'ammoniac, mais ce gaz est très toxique et il a été à l'origine de beaucoup de décès.

Les chimistes et ingénieurs ont donc cherché une autre solution et ils se sont tournés vers les CFC. Il est à peine besoin de rappeler qu'ils étaient animés des meilleures intentions du monde. Ces produits ont réglé le problème de la toxicité de l'ammoniac, mais, à l'insu des scientifiques, ils ont causé un autre problème : la détérioration de la couche d'ozone de la stratosphère. Aucune base cognitive n'aurait, à l'époque, permis aux chimistes de prévoir la réaction entre les CFC et la couche d'ozone dans la chimie atmosphérique, on s'est aperçu que la couche d'ozone se détériorait. Le monde a alors réagi en produisant l'un des traités internationaux les plus réussis : le Protocole de Montréal.

Si l'histoire s'arrêtait là, nous pourrions nous fier à nos moyens de résoudre les problèmes à mesure qu'ils surviennent. Mais ce n'est pas le cas.

CONFORMITÉ ET EXÉCUTION DE LA LOI	49
L'EMPLOI DU TERME « TOXIQUE »	49
CONCLUSION	52
LISTE DES RECOMMANDATIONS	55
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS	63
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES	73
ANNEXE C : SUGGESTION DE THÈMES D'ÉTUDE ET DE SUJETS DE RÉUNION POUR L'EXAMEN DE LA LCPE (1999)	77
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	81
OPINION COMPLÉMENTAIRE DU BLOC QUÉBÉCOIS	83

23 Il ne s'agit pas seulement du cancer : résultats subcliniques

24 Toxicité chronique

24 LE PRINCIPE DE PRÉCAUTION

26 Le principe de précaution : une obligation?

26 Améliorer les échéances

29 Tenir compte des populations vulnérables

31 Tenir compte des écosystèmes vulnérables

32 LES PRODUITS DE CONSOMMATION

32 LA LISTE DES SUBSTANCES COMMERCIALISÉES

34 LA LOI SUR LES PRODUITS DANGEREUX ET
LA LOI CANADIENNE SUR LA PROTECTION
DE L'ENVIRONNEMENT 1999

35 LA MISE EN ŒUVRE

35 LA QUASI-ÉLIMINATION

38 PASSER À L'ACTION

40 LA PRÉVENTION DE LA POLLUTION

42 Le principe de substitution

43 ACCROÎTRE LES RESSOURCES

44 LA PARTICIPATION DE LA POPULATION

44 Consultation

45 Les actions en protection de l'environnement

45 AMÉLIORER LA COORDINATION

46 La coordination interministérielle

46 Les accords d'équivalence

47 Conseil canadien des ministres de l'Environnement
et normes pancanadiennes

TABLE DES MATIÈRES

PROLOGUE : L'HISTOIRE D'O₃, UNE LEÇON DE PRUDENCE 1

INTRODUCTION 2

DÉLIMITATION DE L'ÉTUDE 2

PROCÉDURE 3

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES 4

RÉVISER OU NE PAS RÉVISER LA LOI? 4

PORTE-DRAPEAU OU FILET DE SÉCURITÉ? 5

LES OBJECTIFS DE LA LCPE 1999 7

LE SAVOIR 7

SURVEILLANCE ET REDDITION DES COMPTES 8

État de la reddition des comptes sur l'environnement 8

COLLECTE D'INFORMATION SUR LES SUBSTANCES 10

L'évaluation des risques, l'innocuité et le fardeau de la preuve 10

L'information relative à la Liste intérieure des substances 13

La mise à jour des données 15

Avis de demande de renseignements 15

Le partage d'information 15

Les décisions d'autres juridictions 16

La qualité de l'information et les évaluations 16

L'information commerciale confidentielle 17

Améliorer l'inventaire national des rejets de polluants 19

La biosurveillance 21

Les composés chimiques complexes 22

COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement et à l'article 343 de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), le Comité a étudié l'examen de la Loi.

COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

PRÉSIDENT

Bob Mills

VICE-PRÉSIDENTS

Bernard Bigras
Hon. Geoff Regan

MEMBRES

Mike Allen	Nathan Cullen	Luc Harvey	Marcel Lussier	David McGuinty
Anthony Rota	Francis Scarpaleggia	Maurice Vellacott	Mark Warawa	

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Catherine Bell	Mark Eyking	Pablo Rodriguez
Don H. Bell	Hon. John Godfrey	Denise Savoie
Dennis Bevington	Laurie Hawa	Mario Silva
Steven Blaney	Mark Holland	Scott Simms
Hon. Scott Brison	Michael Ignatieff	Lloyd St. Amand
Paule Brunelle	Brian Jean	Paul Steckle
Blaine Calkins	Hon. Marlene Jennings	Hon. Gilbert Thibault
Rodger Cuzner	Hon. Lawrence MacAulay	Chris Warkentin
Jean-Claude D'Amours	Luc Malo	Jeff Watson
Patricia Davidson	Pat Martin	Blair Wilson
Dean Del Mastro	Christian Ouellet	Borys Wrzesnewskyj
Paul Dewar	Daniel Petit	
Ken Epp	Pierre Poilievre	

GREFFIER DU COMITÉ

Justin Vaive

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires
Tim Williams, Sam Banks, Kristen Douglas

**EXAMEN QUINQUENNAL DE LA LOI CANADIENNE
SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT,
1999 : COMBLER LES LACUNES**

**Rapport du Comité permanent
de l'environnement et du développement durable**

**Le président
Bob Mills, député**

AVRIL 2007

39^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**EXAMEN QUINQUENNAL DE LA LOI CANADIENNE
SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT,
1999 : COMBLER LES LACUNES**

**Rapport du Comité permanent
de l'environnement et du développement durable**

**Le président
Bob Mills, député**

AVRIL 2007

39^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**